

Sentencia No. C-166/95

CAMARA DE COMERCIO-Naturaleza jurídica

Acerca de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio cabe anotar que la controversia desatada alrededor de su calificación como entidades públicas o privadas, que presidió los debates generados con motivo de la expedición del Código de Comercio y los desarrollos doctrinales posteriores, hoy en día se halla zanjada en favor de la última opción; de ahí que el artículo 78 del referido Código, conforme al cual las Cámaras de Comercio son "instituciones de orden legal creadas por el Gobierno Nacional de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar" no significa que estos entes hayan sido integrados a la administración pública, sino más bien que se trata de instituciones que derivan su existencia de una autorización legal conferida al Gobierno para crearlas, aspecto que no desvirtúa esa naturaleza gremial y privada que se manifiesta, por el ejemplo, en la calidad de comerciantes que tienen sus miembros, en la posibilidad de contar con representantes legales designados por ellas mismas y de expedir estatutos o reglamentos elaborados por la propia Cámara

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION/PARTICULARES EN EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados "en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación", que el artículo 2o. de la Constitución colombiana consagra como uno de los fines prevalentes del Estado. El desempeño de funciones administrativas por particulares, es una posibilidad reconocida y avalada constitucional y legalmente, y que esa atribución prevista en el artículo 210 de la Carta opera por ministerio de la ley y, en el caso de las personas jurídicas, no implica mutación en la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función, que conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad.

ACTO ADMINISTRATIVO-Proferido por entidad privada

La facultad reconocida a entidades privadas de producir actos administrativos, revela la inaplicabilidad del criterio subjetivo u orgánico para determinar la naturaleza del acto, la cual se deduce ante todo, del contenido de la función realizada en lo que se advierte la evidente primacía de un criterio material que

define la índole administrativa del acto y, de contera, la aplicación de la normatividad propia del derecho administrativo en las etapas de formación, notificación, impugnación y control. El acto administrativo generado por entidades o personas privadas en el ejercicio de funciones públicas, supone una amplia base de legitimidad si se repara en su autor, así como probabilidades de una más fácil ejecución y, una búsqueda de mayor eficacia a partir de la participación de los propios administrados en la tareas de la administración; a esa eficacia contribuye, sin dubitación alguna, el régimen de derecho público que le es aplicable; disciplina jurídica que a su vez garantiza el respeto de los derechos de las personas involucradas en la decisión y de terceros afectados quienes podrán solicitar la revisión, modificación o revocatoria del acto en sede administrativa, y en todo caso, acudir ante la jurisdicción que conoce de las controversias suscitadas en relación con los actos administrativos.

REGISTRO DE PROPONENTES

Siendo las Cámaras de Comercio entidades de naturaleza corporativa, gremial y privada, y que correspondiendo el registro de proponentes a una función pública de índole administrativa, el legislador al expedir el "Estatuto General de la Administración Pública", con fundamento en la atribución expresa contenida en el inciso final del artículo 150 Superior, estaba facultado para regular, dentro del referido estatuto lo concerniente al registro de proponentes así como para asignar el ejercicio de esta función a particulares, acatando de paso la previsión del artículo 210 de la Carta, conforme al cual el cumplimiento de funciones administrativas por particulares se realiza "en las condiciones que señale la ley".

PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA

A la Cámara de Comercio no le corresponde el ejercicio del control de legalidad sobre los actos y documentos sujetos a inscripción, su tarea, entonces, se limita a recibir la información y a efectuar la inscripción sin que le sea dado entrar en el examen o control de lo informado, salvo en el caso de la verificación que se exige tratándose de documentos otorgados en el exterior. En lo atinente a la clasificación y calificación de los inscritos la Ley 80 de 1993 contiene un desarrollo específico del principio constitucional de buena fe, en materia de contratación administrativa, al preceptuar que las aludidas clasificación y calificación serán efectuadas por "las mismas personas naturales o jurídicas interesadas en contratar con las entidades estatales ciñéndose estrictamente a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en aplicación de criterios de experiencia, capacidad financiera, técnica, organización, disponibilidad de equipos".

IMPUGNACION EN VIA ADMINISTRATIVA

La impugnación que la norma acusada regula no entraña el sacrificio de la buena fe, principio de estirpe constitucional, cuyos alcances no pueden extremarse a punto de convertirlo en una barrera infranqueable que a toda

costa enerve la actuación legítima de los particulares que, en ejercicio de derechos igualmente reconocidos a nivel constitucional, se encamine a ventilar eventuales inconformidades o impida la acción de las autoridades que, en guarda del interés general y del diligente manejo de los recursos públicos, busquen disipar toda duda que se cierna sobre el registro, garantizando además, principios que, como los de moralidad y transparencia, se acercan más al contenido de la buena fe que una actitud renuente dirigida a evitar toda injerencia. En el caso que se examina, la intervención de los jueces no está descartada porque, la misma disposición acusada, expresa que el acto administrativo que decida la impugnación "podrá ser objeto del recurso de reposición y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del Código Contencioso Administrativo", de modo que el inscrito cuenta con medios para controvertir la decisión que resuelva el fondo de la impugnación ante la Cámara de Comercio, y para acudir ante la jurisdicción si persisten los motivos de desacuerdo con lo decidido.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Regulación legal

En materia de procedimientos administrativos el Legislador puede regular procedimientos especiales, y que la Ley 80 de 1993, justamente se ocupa de uno de ellos al referirse a la impugnación de la clasificación y calificación de proponentes. No otra cosa es posible deducir del propio sentido de la norma acusada que expresamente alude al "acto administrativo de la Cámara de Comercio que decida la impugnación" previendo, por lo demás, la posibilidad de interponer un recurso contra el acto y de ejercitar la acción allí determinada. Olvida el demandante que frente a los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, la aplicación de las normas de la primera parte del Código Contencioso Administrativo, se remite a lo no previsto en esas leyes.

SANCION DE PLANO/PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En relación con la preceptiva del Decreto 222 de 1983, se discutió si la imposición de la sanción contemplada operaba de plano o si debía garantizársele al implicado la oportunidad de ser escuchado y de ejercer su derecho de defensa. La Corte Constitucional en reiteradas oportunidades se pronunció en favor de la segunda interpretación, considerando, en total concordancia con la Carta, que la potestad sancionatoria de la administración, debe acomodarse a los principios que rigen las actuaciones administrativas, más aún si el administrado corre el riesgo de resultar afectado, verbi gratia, por la pérdida de un derecho. La Ley 80 de 1993 disipó toda duda sobre el particular ya que previó en el numeral 6o. del artículo 22 que las sanciones se ordenaran "previa audiencia del afectado", prohijando de ese modo, los postulados del debido proceso que impiden que sin investigación y sin posibilidad de ejercer las más elementales garantías, se impongan las sanciones que la norma contempla. Queda a salvo, en todo caso, la iniciación del proceso penal correspondiente si se estima que la conducta reñida con el principio de la buena fe, constituye, además, delito.

REF: EXPEDIENTE D-643

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 5o. y 6o. del artículo 22 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

MATERIA:

Registro de proponentes ante las Cámaras de Comercio.

TEMAS:

Naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio.

Delegación de funciones administrativas a los particulares.

Impugnaciones en vía gubernativa.

Control judicial de los actos administrativos.

ACTOR:

Jorge Hernán Gil Echeverry.

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá D.C., 20 de abril de 1995. Aprobada por Acta No. 13.

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano JORGE HERNAN GIL ECHEVERRY en contra de los artículos 22.5 y 22.6 de la Ley 80 de 1993.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador decretó un período probatorio de diez (10) días destinado a allegar los antecedentes legislativos de las disposiciones acusadas, y para tal efecto ordenó oficiar a "*los Secretarios Generales del H. Senado y de la H. Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las H. Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de ambas cámaras legislativas*". Así mismo dispuso que una vez vencido el período probatorio se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana, y además ordenó enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la

República, al señor Ministro de Justicia y del Derecho y al Presidente de la Cámara de Comercio de Santa Fe de Bogotá, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, en caso de estimarlo oportuno.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de la norma, subrayando los apartes acusados:

LEY 80 DE 1993

"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

ARTICULO 22. De los registros de proponentes. Todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar con las entidades estatales, contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles, se inscribirán en la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas de conformidad con lo previsto en este artículo.

El Gobierno Nacional adoptará un formulario único y determinará los documentos estrictamente indispensables que las Cámaras de Comercio podrán exigir para realizar la inscripción. Así mismo, adoptará el formato de certificación que deberán utilizar las Cámaras de Comercio.

Con base en los formularios y en los documentos presentados, las Cámaras de Comercio conformarán un registro especial de inscritos clasificados por especialidades, grupos o clases de acuerdo con la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos, y expedirán las certificaciones o informaciones que en relación con el mismo se les solicite.

La certificación servirá de prueba de la existencia y representación del contratista y de las facultades de su representante legal e incluirá la información relacionada con la clasificación y calificación del inscrito.

En relación con los contratos ejecutados incluirá la cuantía, expresada en términos de valor actualizado, y los respectivos plazos y adiciones. En la certificación constarán, igualmente, los datos e informaciones sobre cumplimiento en contratos anteriores, experiencia, capacidad técnica y administrativa, relación de equipo y su disponibilidad, multas y sanciones impuestas y el término de su duración.

No se requerirá de este registro, ni de calificación ni clasificación, en los casos de contratación de urgencia a que se refiere el artículo 42 de esta ley; contratación de menor cuantía a que se refiere el artículo 24 de esta ley; contratación para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas; contratos de prestación de servicios y contratos de concesión

de cualquier índole y cuando se trate de adquisición de bienes cuyo precio se encuentre regulado por el Gobierno Nacional.

El registro de proponentes será público y por tanto cualquier persona puede solicitar que se le expidan certificaciones sobre las inscripciones, calificaciones y clasificaciones que contenga.

22.1. De la información sobre contratos, multas y sanciones de los inscritos. Las entidades estatales enviarán, semestralmente a la Cámara de Comercio que tenga jurisdicción en el lugar de domicilio del inscrito, la información concerniente a los contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que en relación con ellos se hubieren impuesto. El servidor público que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta.

22.2. De la renovación, actualización y modificación. La inscripción en la Cámara de Comercio se renovará anualmente, para lo cual los inscritos deberán diligenciar y presentar el formulario que para el efecto determine el Gobierno Nacional, junto con los documentos actualizados que en él se indique. En dicho formulario los inscritos informarán sobre las variaciones referentes a su actividad a fin de que se tome nota de ellas en el correspondiente registro.

Las personas inscritas podrán solicitar a la Cámara de Comercio la actualización, modificación o cancelación de su inscripción cada vez que lo estimen conveniente, mediante la utilización de los formularios que el Gobierno Nacional establezca para el efecto.

22.3. De la clasificación y calificación de los inscritos. La clasificación y calificación la efectuarán las mismas personas naturales o jurídicas interesadas en contratar con las entidades estatales, ciñéndose estrictamente a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en aplicación de criterios de experiencia, capacidad financiera, técnica, organización, disponibilidad de equipos, y se presentará a la respectiva Cámara de Comercio simultáneamente con la solicitud de inscripción. La entidad contratante se reservará la facultad de verificar la información contenida en el certificado expedido por la Cámara de Comercio y en el formulario de clasificación y calificación.

La capacidad financiera del inscrito se establecerá con base en la última declaración de renta y en el último balance comercial con sus anexos para las personas nacionales y en los documentos equivalentes a los anteriores, para las personas extranjeras.

La calificación determinará la capacidad máxima de contratación del inscrito y será válida ante todas las entidades estatales de todos los órdenes y niveles.

22.4. *Del registro de personas extranjeras. Cuando se trate de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas privadas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Colombia, que pretendan presentar propuestas o celebrar contratos para los cuales se requiera presentar el registro previsto en esta ley, se les exigirá el documento que acredite la inscripción en el registro correspondiente en el país en donde tiene su domicilio principal, así como los documentos que acrediten su existencia y su representación legal, cuando a esto último hubiere lugar. En defecto de dicho documento de inscripción deberán presentar la certificación de inscripción en el registro establecido en esta ley. Adicionalmente, deberán acreditar en el país un apoderado domiciliado en Colombia debidamente facultado para presentar la propuesta y celebrar el contrato, así como para representarlas judicial y extrajudicialmente.*

Los documentos otorgados en el exterior deberán presentarse legalizados en la forma prevista en las normas vigentes sobre la materia. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio del deber a cargo de la entidad estatal respectiva de exigir a dichas personas documentos o informaciones que acrediten su experiencia, capacidad e idoneidad.

22.5. De la impugnación de la clasificación y calificación. Cualquier persona inconforme con la calificación y clasificación de los inscritos, podrá impugnarlas ante la respectiva Cámara de Comercio. El acto administrativo de la Cámara de Comercio que decida la impugnación podrá ser objeto del recurso de reposición y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del Código Contencioso Administrativo. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Las entidades estatales deberán impugnar la clasificación y calificación de cualquier inscrito cuando adviertan irregularidades o graves inconsistencias. El Gobierno reglamentará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

22.6. De las sanciones. Cuando se demuestre que el inscrito de mala fe presentó documentos o informaciones para la inscripción, calificación o clasificación que no correspondan a la realidad, se ordenará, previa audiencia del afectado, la cancelación del registro quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de diez (10) años sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

22.7. *De los boletines de información de licitaciones. Las entidades estatales deberán remitir a las Cámaras de Comercio de su jurisdicción, la información general de cada licitación o concurso que pretendan abrir en la forma y dentro de los plazos que fije el reglamento.*

Con base en esta información las Cámaras de Comercio elaborarán y publicarán un boletín mensual, que será público, sin perjuicio de lo establecido en el numeral tercero del artículo 30 de esta ley.

El servidor público responsable de esta tarea que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta.

22.8. De la fijación de tarifas. El Gobierno Nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de la inscripción en el registro de proponentes, así como por su renovación y actualización y por las certificaciones que se les solicite en relación con dicho registro. Igualmente fijará el costo de la publicación del boletín de información y del trámite de impugnación de la calificación y clasificación. Para estos efectos, el Gobierno deberá tener en cuenta el costo de la operación de registro, en que incurran las Cámaras de Comercio, así como de la expedición de certificados, de publicación del boletín de información y del trámite de impugnación.

22.9. De la vigencia del registro. El registro, calificación y clasificación a que se refiere este artículo, regirá un año después de la promulgación de la presente ley. Los registros actualmente existentes, así como el régimen de renovación de inscripciones, continuarán hasta que entre en vigencia el registro de proponentes de que trata este artículo."

III. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS.

A juicio del actor las normas demandadas vulneran los artículos 29 y 116 de la Constitución Política.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Afirma el actor que la función encomendada a las Cámaras de Comercio, para efectos del registro único de proponentes, es eminentemente administrativa y por tanto se cumple a través de actos administrativos que, como en el caso del registro, una vez en firme gozan de presunción de legalidad, siendo la revocatoria directa el único trámite administrativo encaminado a modificarlos o cancelarlos.

En su sentir, el trámite de impugnación y cancelación del registro que la preceptiva acusada prevé se diferencia de la revocatoria directa e "*implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las Cámaras de Comercio*".

Estima el demandante que pese a la previsión del artículo 210 de la Carta, las Cámaras de Comercio no son entidades de derecho administrativo, y que aún cuando cumplan ciertas funciones administrativas, mantienen su naturaleza gremial y por lo mismo, indica que "*las normas demandadas violan el artículo 116 de la Carta al asignarle funciones jurisdiccionales, sin que dichas instituciones privadas ejerzan su jurisdicción en calidad de árbitros y conciliadores debidamente habilitados por las partes para proferir fallo...*" Prosigue el actor señalando que "*cuando la Cámara cancela un registro o decide una impugnación (...) no está asumiendo la calidad de árbitro o conciliador,*

únicos eventos que por excepción le permitirán asumir funciones jurisdiccionales."

Según el demandante *"la función jurisdiccional originada en el proceso de impugnación es tan obvia"* que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 856 de 1994 *"fijó el monto de la caución y el término de vigencia de la misma"* a lo cual se suma que el artículo 17 del Decreto *"inventó"* un *"proceso judicial sumario subsiguiente y posterior al proceso de impugnación tramitado ante la Cámara de Comercio, para regular los perjuicios y costas del proceso"*.

Además asevera el ciudadano demandante que el artículo 22.5 *"implícitamente está dando competencia a las Cámaras de Comercio para determinar la forma y monto de la caución así como para regular lo referente a la determinación de los perjuicios"* frente a lo cual *"El Ejecutivo, al caer en la cuenta que el trámite de impugnación implicaba un verdadero proceso judicial, trató de cambiar dichas características inventando, por la vía reglamentaria, una caución única y fija y el proceso judicial sumario"*. Manifiesta el actor que esas instancias jurisdiccionales no pueden establecerse por la vía del decreto reglamentario *"como que la determinación y fijación de procesos judiciales es competencia exclusiva del legislador"*, y agrega que las sanciones que el artículo 22.6 acusado contiene constituyen *"circunstancias que refuerzan aún más su connotación de trámite jurisdiccional."*

El libelista considera que también se infringe el artículo 29 de la Constitución porque aún admitiendo el carácter administrativo de los procedimientos de impugnación y cancelación, el principio constitucional del debido proceso resulta desconocido toda vez que *"La firmeza e intangibilidad de los actos administrativos presupone necesariamente la aplicación de los denominados derechos adquiridos, los cuales no pueden desconocerse por la vía administrativa -ni aún en el ejercicio de la revocatoria directa- pues por sabido se tiene que, el acto administrativo de registro sólo podría revocarse con la autorización expresa y escrita del afectado, por dar nacimiento a situaciones jurídicas de carácter particular y concreto"*.

Finalmente, anota el actor que *"el proceso de cancelación previsto en el artículo 22.6 puede ocurrir como consecuencia de una impugnación o como trámite completamente independiente"*, luego *"si se pensara que en todo caso, no hay violación del debido proceso al establecerse la procedencia del recurso de reposición así como de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es lo cierto que estas previsiones solamente operan frente al procedimiento de impugnación"*, así pues, *"cuando el procedimiento de cancelación (...) no prevé recurso alguno ni instancia jurisdiccional posterior, se está atentando frontalmente contra el principio constitucional del debido proceso..."*.

V. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. El ciudadano CARLOS ORTIZ ROJAS, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó escrito en el que justifica la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Luego de referirse a los antecedentes y propósitos de las normas cuestionadas, precisa el interviniente que la clasificación y calificación que el registro supone es efectuada por las mismas personas interesadas y que *"en consecuencia, no pueden considerarse como un acto administrativo"*; afirma que para desvirtuar el principio constitucional de la buena fe, que en el trámite aludido tiene clara aplicación, *"hay que respetar el debido proceso y el derecho de defensa"*, propósito que la misma ley previó al otorgarle al ejecutivo la posibilidad de reglamentar lo dispuesto en el artículo 20.5, a lo cual procedió por decreto 856 de 1994 que establece *"los requisitos de las impugnaciones que presenten los particulares y las entidades estatales, así como los efectos y el trámite de la impugnación, fijando el procedimiento administrativo que debe regir a las mismas respetando el principio del debido proceso."* (artículo 13)

En caso de prosperar la impugnación, la clasificación y calificación pueden modificarse *"ubicando al proponente en el grupo que corresponda (...) sin afectar el acto de registro como tal"*; distinta es la comprobación de la mala fe que apareja la cancelación del registro *"por tener vicios de carácter legal"*, sin que sea posible en este evento hablar de *"violación de derechos adquiridos, cuando estos no fueron obtenidos dentro de los parámetros legales"*.

Observa el interviniente que la cancelación del registro no constituye una sanción sino que *"es una simple depuración de los registros cuando no cumplen los requisitos exigidos por la ley"*. Por último acota que *"no es cierto que la imposición de la sanción de inhabilidad no tenga recursos por la vía gubernativa, ni acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque el mismo artículo 22.5 de la Ley 80 de 1993, así lo contempla, ya que esta decisión nace de la impugnación"*.

2. El ciudadano EDMUNDO DEL CASTILLO, en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de los artículos 22.5 y 22.6 de la Ley 80 de 1993.

En primer término estima el interviniente que las Cámaras de Comercio son entidades gremiales de naturaleza privada que, por disposición del legislador, realizan funciones administrativas tal como lo permite el inciso segundo del artículo 210 constitucional. Aduce además que de conformidad con el último inciso del artículo 150 Superior al Congreso de la República se le ha atribuido en forma exclusiva expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y por tanto el legislador estaba facultado para regular la materia y para otorgarle el ejercicio de la función administrativa a los particulares que estuvieran en condiciones de cumplirla.

A juicio del interviniente *"la facultad de conocer impugnaciones, decretar pruebas y en últimas decidir una controversia ante la propia administración no está supeditada únicamente a los jueces. La jurisdicción contenciosa, como tal, se constituye en un segundo momento de la controversia, cuando previamente se ha discutido ante la propia administración la expedición de un acto administrativo"*.

En apoyo de su tesis, el interviniente señala que el Código Contencioso Administrativo establece ciertos trámites relacionados con las peticiones que se presentan ante la Administración, entre los cuales destaca la práctica de pruebas, la citación a terceros determinados o indeterminados que pudieren resultar afectados, la decisión sobre los recursos interpuestos, etc.; adicionalmente indica que en materia de registro de marcas se establece *"un trámite para decidir sobre las observaciones que terceros legitimados hagan contra la solicitud de registro de una marca"* y que también en materia de concordatos preventivos *"La Superintendencia de Sociedades está facultada para tramitar el proceso concordatario"*; eventos todos estos en los que *"un funcionario administrativo está decidiendo una controversia suscitada ante el mismo, esto es, en vía gubernativa, mediante un acto que pone fin a toda la actuación. En este sentido, -prosigue el interviniente- la función que ejerce el funcionario de decidir una controversia, se asemejaría a la función que cumple un juez de la República..."*

Considera el interviniente que el actor olvida que *"el elemento diferenciador entre la función administrativa y la función jurisdiccional consiste en el alcance de las decisiones dictadas en cada una de ellas"*; en efecto, las decisiones de un titular de función administrativa pueden ser demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa cuyo fallo *"al tener fuerza de cosa juzgada, decidirá el asunto debatido en forma definitiva"*. En consecuencia, el carácter inmodificable de la decisión judicial la diferencia de la decisión administrativa.

Continúa el interviniente expresando que la Ley 80 de 1993 *"al hablar de la impugnación de las inscripciones en el Registro Unico de Proponentes; dejó a salvo los recursos y las acciones contenciosas que podrían incoarse. Por su parte, el ejecutivo al reglamentar la Ley 80 de 1993 mediante el Decreto 856 de 1994, dejó intactos tales medios de controversia, a más que estableció en su artículo 21 que en lo no establecido expresamente se seguirían las normas sobre procedimiento administrativo contenidas en el Código Contencioso Administrativo"*.

En relación con el primer cargo formulado, anota el interviniente que, si en gracia de discusión, se aceptara que la norma demandada regula un trámite judicial, la Constitución permite un supuesto semejante al disponer en su artículo 116 que *"Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no le será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos"*.

En lo atinente al segundo cargo, el interviniente considera que no se advierte violación del debido proceso por cuanto, de conformidad con la misma preceptiva acusada, el acto que decida la impugnación será susceptible de recurso de reposición, y de ser demandado ante la jurisdicción contenciosa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, en ejercicio de la autorización concedida, el Gobierno reglamentó la materia por Decreto 856 de 1994, cuyo artículo 16 establece un trámite consistente en la admisión de la impugnación, traslado por un término de diez días, término probatorio hasta de 40 días hábiles y decisión mediante providencia motivada por el funcionario competente; de todo lo cual se deduce que *"el inscrito al*

conocer la impugnación puede ejercer su derecho de defensa allegando o solicitando las pruebas que considere pertinentes para que sean tenidas en cuenta por el funcionario competente al momento de decidir la impugnación. En este sentido la decisión que se adopte no se toma a espaldas del inscrito", y tal decisión es controvertible haciendo uso del recurso de reposición y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El demandante plantea que el artículo 22 numeral 5o. de la Ley 80 desconoce derechos adquiridos. Acerca de este tópico el interviniente señala que de acuerdo con la jurisprudencia *"en materia administrativa no se habla de derechos adquiridos, en la medida en que la gestión del Estado requiere ser dinámica, de tal forma que sus instituciones no se vean limitadas por una camisa de fuerza"*; aserto que corrobora citando una sentencia emanada del Consejo de Estado.

Finalmente advierte que la impugnación persigue *"constatar la veracidad de los datos suministrados por el inscrito o su desfase con la realidad, de tal forma que sólo en este último evento, previa la práctica y recepción de las pruebas necesarias, a ella se introduzcan las modificaciones que correspondan"*. Frente a la cancelación del registro proceden los medios de impugnación aun cuando no se haya consagrado expresamente, porque el Código Contencioso Administrativo *"establece a qué actuaciones y a qué funcionarios o autoridades se aplican sus normas"* y a esa normatividad remite el artículo 21 del Decreto 856 de 1994 *"en lo no previsto expresamente"*.

VI. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Aceptado el impedimento que en su oportunidad manifestó el señor Procurador General de la Nación, el señor Viceprocurador General rindió en término el concepto de rigor, solicitando a la Corporación declarar exequibles las normas acusadas. Los argumentos que sirven de sustento a sus apreciaciones, se resumen a continuación.

Según el señor Viceprocurador General de la Nación, el actor, al formular el cargo consistente en la infracción del artículo 116 de la Carta, olvida que de acuerdo con la Constitución de 1991 *"se reconocen también al lado del andamiaje tradicional de separación y colaboración entre las ramas que integran el poder público, actuaciones administrativas en cabeza de los particulares, en lo que se ha denominado procesos de descentralización por colaboración"*, desconociéndose de igual modo *"la potencialidad que tienen los actos administrativos para solucionar conflictos, bien en una vía alterna o en una vía subsidiaria a la judicial, en procesos de desjudicialización como medida para fortalecer la justicia..."*

Considera el señor Viceprocurador General que el proceso de descentralización por colaboración tiene su referente constitucional en los artículos 210 inciso 2o., 123 y 365 de la Constitución, y que dentro de ese marco se desenvuelve la actividad de las Cámaras de Comercio, de naturaleza gremial y privada, las cuales fueron encargadas por la Ley 80 de 1993 de llevar el registro de proponentes *"esencialmente público y generador de actos administrativos..."*.

Realiza el señor Viceprocurador un breve recuento de la normatividad anterior a la Ley 80 de 1993, en materia de registro de proponentes, para demostrar los antecedentes de la naturaleza administrativa del mismo y la necesidad de concebir *"un registro único de proponentes centralizado en algún organismo público, que evitara a los proponentes la multiplicidad de inscripciones, y que a su vez facilitara su control y actualización a través de un sistema unificado de clasificaciones y calificaciones"*.

Sostiene el Ministerio Público que la mecánica para el registro de proponentes funcionaba en la normatividad anterior *"con unos similares principios a los que ahora informan el registro a cargo de las Cámaras de Comercio"* y que, la ley anterior también autorizaba *"la revocatoria o mejor, la cancelación de las inscripciones en registros de proponentes, cuando se observase falsedad en los documentos que sirvieran de base para la inscripción, actualización o revisión"*.

Manifiesta el Viceprocurador que bajo el imperio de la legislación anterior la cancelación de registros originada en la distorsión de la información *"generó en no pocas ocasiones conflictos que llevaron a indagar por la naturaleza de la sanción así impuesta, que algún sector de la Administración llegó a identificar como una medida de plano justificada en la defensa del interés público"*.

Considera el Viceprocurador que la Ley 80 de 1993 subsanó las fallas anotadas y que en caso de prosperar la impugnación que las normas atacadas prevén *"la respectiva Cámara de Comercio que conozca del asunto, puede modificar la clasificación y calificación ubicando al proponente en el grupo y grado que le corresponda"*, por el contrario, si la actuación administrativa *"que cuenta con el concurso del afectado en la audiencia celebrada al efecto"* conduce a la demostración de la mala fe del inscrito se genera *"como resultado la cancelación del registro y la consecuente inhabilidad para contratar con la administración por el lapso de diez (10) años."* En uno y otro evento, *"el acto con el cual se culmina la actuación tiene tanto control en la misma sede, mediante el recurso de reposición, como control judicial en la jurisdicción contencioso administrativa."* Por las razones expuestas considera el Viceprocurador General de la Nación que las normas acusadas no contravienen los artículos 29 y 116 de la Carta.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir de manera definitiva la demanda que dio lugar al presente proceso, de conformidad con el artículo 241 numeral 4o. de la Constitución Política.

2. La Materia.

Para efectos de dilucidar los cargos que el demandante plantea en contra de la constitucionalidad de los numerales 5 y 6 del artículo 22 de la Ley 80 de 1993,

"por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública", estima la Corte que resulta indispensable realizar algunas consideraciones previas, orientadas a establecer, en primer término, la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio -cuya competencia para adelantar los trámites correspondientes a la impugnación de la clasificación y calificación de los inscritos en el registro de proponentes, el actor controvierte bajo el entendido de que se trata de funciones jurisdiccionales no susceptibles de atención en sede administrativa-; y en segundo lugar, lo atinente a la facultad que pueda atribuirse a entidades privadas o particulares para cumplir tareas de raigambre típicamente administrativa.

Conviene destacar que el libelo demandatorio contiene precisas alusiones a los dos aspectos referidos, como que se pronuncia en el sentido de reconocer un carácter "*privado y gremial*" a las Cámaras de Comercio y, además, advierte acerca de la índole administrativa de la función consistente en llevar el registro de proponentes, labor que a las mencionadas entidades se les confía en los términos previstos en la Ley 80 de 1993. Pese a que, en principio, la Corte encuentra acertadas estas aseveraciones, cree necesario insistir en su análisis con la finalidad de desentrañar si las conclusiones que de ellas extrae el actor son plenamente válidas, o si, por el contrario, su estudio detenido desautoriza la interpretación plasmada en la demanda.

Acerca de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio cabe anotar que la controversia desatada alrededor de su calificación como entidades públicas o privadas, que presidió los debates generados con motivo de la expedición del Código de Comercio y los desarrollos doctrinales posteriores, hoy en día se halla zanjada en favor de la última opción; de ahí que el artículo 78 del referido Código, conforme al cual las Cámaras de Comercio son "*instituciones de orden legal (...) creadas por el Gobierno Nacional de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar*" no significa que estos entes hayan sido integrados a la administración pública, sino más bien que se trata de instituciones que derivan su existencia de una autorización legal conferida al Gobierno para crearlas, aspecto que no desvirtúa esa naturaleza gremial y privada que se manifiesta, por el ejemplo, en la calidad de comerciantes que tienen sus miembros, en la posibilidad de contar con representantes legales designados por ellas mismas y de expedir estatutos o reglamentos elaborados por la propia Cámara, etc.

La Corte Constitucional ha señalado que:

"Las Cámaras de Comercio (...) no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la ley. Si bien nominalmente se consideran "instituciones de orden legal" (C. de Co. art. 78), creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil (C. de Co.). La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las Cámaras de Comercio, no permiten concluir por sí solas su naturaleza pública.

Excluida la función de llevar el registro mercantil, las restantes funciones de las cámaras, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores, la existencia de estatutos que las gobiernan, extremos sobre los cuales no es necesario para los efectos de esta providencia entrar a profundizar, ponen de presente que sólo a riesgo de desvirtuar tales elementos no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada" (Sentencia C-144 de 1993 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Ahora bien, establecida como queda la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, a juicio de la Corte, es oportuno abordar el tema relativo al cumplimiento de funciones administrativas por entidades privadas. Al respecto debe puntualizarse que el acrecentamiento de las tareas que el estado moderno debe asumir, y en particular de aquellas que el poder ejecutivo desempeña, condujo al afianzamiento progresivo de una tendencia, que tuvo sus manifestaciones iniciales en el derecho público francés, y que justamente estriba en autorizar el ejercicio de funciones administrativas a particulares más allá del marco de la concesión, pues, rebasando ese ámbito limitado y tradicional, se buscó el concurso de sectores no estatales mediante modalidades novedosas de acción que en algunos eventos pretenden la integración de personas particulares a las estructuras administrativas, y en otros, favorecen la existencia de entidades pertenecientes al sector privado a las que el Estado les asigna determinadas funciones públicas, con el objeto de satisfacer, por ese medio, intereses de carácter general.

La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados "*en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*", que el artículo 2o. de la Constitución colombiana consagra como uno de los fines prevalentes del Estado. (se subraya)

Esta directriz, que nuestro Estatuto Superior contempla, encuentra desarrollos concretos en algunas normas constitucionales. Para los efectos que en esta oportunidad interesa precisar basta citar los artículos 123, 365 y principalmente el artículo 210 de la Carta Política. De acuerdo con las voces del primero, la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio; conforme al artículo 365 los particulares prestan servicios públicos, y según el artículo 210 "*Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley*".

En la legislación anterior a la vigencia de la Carta de 1991, el ejercicio de funciones administrativas por particulares había encontrado específicos desarrollos en la preceptiva del Código Contencioso Administrativo que, al

definir el campo de su aplicación, en el artículo 1o., señaló que las normas de la parte primera se aplicarían a *"las entidades privadas"* cuando *"cumplan funciones administrativas"*. Así mismo en su artículo 82 sometió al control jurisdiccional pertinente *"las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de personas privadas que desempeñen funciones administrativas"*, criterio que volvió a incluir en el artículo 128 (numeral 1o.) al definir la competencia del Consejo de Estado; por lo demás, la jurisprudencia nacional hizo eco de la tendencia examinada, reconociendo la existencia de actos administrativos originados en entidades privadas, en reiterados pronunciamientos entre los cuales se destacan, como antecedentes, la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 14 de octubre de 1970 y la posterior de 10 de febrero de 1978 emanada del Consejo de Estado.

Así las cosas, de las consideraciones anteriores se desprende con meridiana claridad que el desempeño de funciones administrativas por particulares, es una posibilidad reconocida y avalada constitucional y legalmente, y que esa atribución prevista en el artículo 210 de la Carta opera por ministerio de la ley y, en el caso de las personas jurídicas, no implica mutación en la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función, que conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad.

Empero, resulta ineludible precisar que las personas jurídicas privadas aunque se hallan esencialmente orientadas a la consecución de fines igualmente privados, en la medida en que hayan sido investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del derecho público; de modo que los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que, según el artículo 209 Superior, guían el desarrollo de la función administrativa, les son por completo aplicables.

De otra parte, el régimen de derecho administrativo sujeta a la persona privada que cumple función administrativa a la consiguiente responsabilidad y le impone el despliegue de una actuación ceñida a lo expresamente autorizado y permitido para la consecución de la específica finalidad pública que se persigue; ello se erige en una garantía para el resto de los asociados y justifica la operancia de los controles especiales que, normalmente, se ubican en cabeza de la administración pública.

Ahora bien, las normas del Código Contencioso Administrativo, citadas dentro de esta providencia, indican diáfamanamente la aplicación a las entidades privadas de las reglas referentes a los procedimientos administrativos, cuando quiera que estas entidades cumplan funciones administrativas y, además, someten a la jurisdicción contenciosa las controversias y litigios que pudieren surgir con motivo de la actividad desplegada por las personas privadas en cumplimiento de dichas funciones, en forma tal que esa jurisdicción especializada juzga los hechos, omisiones y operaciones administrativas de las referidas entidades y

obviamente también los actos que expidan para el debido ejercicio de la tarea confiada, actos que se concluye, son administrativos.

La facultad reconocida a entidades privadas de producir actos administrativos, revela la inaplicabilidad del criterio subjetivo u orgánico para determinar la naturaleza del acto, la cual se deduce ante todo, del contenido de la función realizada en lo que se advierte la evidente primacía de un criterio material que define la índole administrativa del acto y, de contera, la aplicación de la normatividad propia del derecho administrativo en las etapas de formación, notificación, impugnación y control.

El acto administrativo generado por entidades o personas privadas en el ejercicio de funciones públicas, supone una amplia base de legitimidad si se repara en su autor, así como probabilidades de una más fácil ejecución y, una búsqueda de mayor eficacia a partir de la participación de los propios administrados en la tareas de la administración; a esa eficacia contribuye, sin dubitación alguna, el régimen de derecho público que le es aplicable; disciplina jurídica que a su vez garantiza el respeto de los derechos de las personas involucradas en la decisión y de terceros afectados quienes podrán solicitar la revisión, modificación o revocatoria del acto en sede administrativa, y en todo caso, acudir ante la jurisdicción que conoce de las controversias suscitadas en relación con los actos administrativos.

Con base en los criterios expuestos procede la Corte al examen de los cargos formulados en contra de la constitucionalidad de los numerales 5o. y 6o. del artículo 22 de la Ley 80 de 1993. A este propósito es importante tener en cuenta que el nuevo "*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*" encargó a las Cámaras de Comercio la función de llevar el registro de proponentes en el cual deben inscribirse "*todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar con las entidades estatales contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles...*" (artículo 22 Ley 80 de 1993).

Lo anterior, con la pretensión de superar los inconvenientes que la regulación antes vigente generó al permitir que cada una de las entidades estatales contara con un registro interno, situación que propició la existencia de una variedad de registros que respondían a diferentes pautas y cuyas informaciones no siempre eran coincidentes. A la dispersión anotada se sumó la dilación en los trámites de inscripción, derivada de la facultad de efectuar la calificación del proponente que correspondía a la entidad respectiva, lo que, adicionalmente, en no pocas oportunidades afectó la transparencia que procedimientos tan importantes como los vinculados a la contratación administrativa están llamados a garantizar.

En esas circunstancias el Legislador buscó establecer un sistema que respondiera eficazmente a la necesidad de unificar procedimientos e información, simplificar trámites y conferirle al registro mayor agilidad, organización y veracidad, "*lo que refuerza el propósito general del proyecto en cuanto busca convertirse en un estatuto que garantice la diáfana, eficaz, responsable y oportuna gestión de la administración pública*", según se lee en la exposición de motivos de la

propuesta original presentada por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República. (Gaceta del Congreso No.75, página 16).

Lo hasta aquí reseñado permite inferir el origen y la regulación legal del registro de proponentes, la obligatoriedad de inscribirse en él siempre que se pretenda celebrar con las entidades estatales (artículo 2o. Ley 80 de 1993) los contratos indicados en el artículo 22 del Estatuto Contractual, así mismo el carácter único y la innegable importancia que posee para lograr la selección adecuada del contratista y también su incidencia en la realización de los principios con arreglo a los cuales se desarrollan *"las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal..."* (artículo 23 Ley 80 de 1993); factores todos estos que persuaden acerca de la naturaleza pública de la función que la Ley 80 de 1993 atribuyó a las Cámaras de Comercio por haber *"demostrado ser entes preparados y eficientes que, por tanto, garantizan la bondad y beneficios de la disposición"*. (Gaceta del Congreso No. 75, página 16).

En este orden de ideas, resulta claro que siendo las Cámaras de Comercio entidades de naturaleza corporativa, gremial y privada, y que correspondiendo el registro de proponentes a una función pública de índole administrativa, como quedó demostrado en otros apartes de esta providencia, el legislador al expedir el *"Estatuto General de la Administración Pública"*, con fundamento en la atribución expresa contenida en el inciso final del artículo 150 Superior, estaba facultado para regular, dentro del referido estatuto lo concerniente al registro de proponentes así como para asignar el ejercicio de esta función a particulares, acatando de paso la previsión del artículo 210 de la Carta, conforme al cual el cumplimiento de funciones administrativas por particulares se realiza *"en las condiciones que señale la ley"*.

Ahora bien, en el ejercicio de la función administrativa de llevar el registro de proponentes, las Cámaras de Comercio, deben ceñirse a los postulados y reglas del derecho público, procurando observar las finalidades que el ordenamiento jurídico busca asegurar, y utilizando para ello los medios expresamente autorizados. Es sabido que los actos jurídicos en los que se concreta el ejercicio de la función asignada, se ubican dentro de la categoría de los actos administrativos y, en cuanto tales, están sujetos a las específicas disposiciones que regulan la materia.

De acuerdo con lo anotado, la inscripción en el registro de proponentes supone adelantar un procedimiento típicamente administrativo al que, por tanto, le es aplicable el Código Contencioso Administrativo en aquellos aspectos que no hayan sido objeto de especial regulación en la Ley 80 de 1993 o en sus decretos reglamentarios.

La incorporación en el registro de la información que el proponente suministra, se lleva a cabo en virtud de un acto administrativo al que, dado su carácter registral, se le aplica lo dispuesto por el artículo 44 del C.C.A., que establece: *"los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación."*

Es indispensable poner de presente que a la Cámara de Comercio no le corresponde el ejercicio del control de legalidad sobre los actos y documentos sujetos a inscripción, su tarea, entonces, se limita a recibir la información y a efectuar la inscripción sin que le sea dado entrar en el examen o control de lo informado, salvo en el caso de la verificación que se exige tratándose de documentos otorgados en el exterior (Ley 80 de 1993 artículo 22 numeral 4o.).

En relación con lo anterior, es pertinente recordar que en lo atinente a la clasificación y calificación de los inscritos la Ley 80 de 1993 contiene un desarrollo específico del principio constitucional de buena fe (artículo 83 C.P.), en materia de contratación administrativa, al preceptuar que las aludidas clasificación y calificación serán efectuadas por *"las mismas personas naturales o jurídicas interesadas en contratar con las entidades estatales ciñéndose estrictamente a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en aplicación de criterios de experiencia, capacidad financiera, técnica, organización, disponibilidad de equipos"*.

Si el registro de proponentes se orienta hacia el objetivo de ofrecer a las entidades estatales y a las personas interesadas información necesaria sobre un contratista determinado de modo que se tenga especialmente por la administración pública, un conocimiento cabal y actualizado del eventual contratante, es obvio esperar que, la información aportada, además de ser lo más completa posible se ajuste, en cada momento, a la verdad y que, de igual manera, la clasificación y calificación respondan a idéntica exigencia; bajo el entendimiento de que los dictados de la buena fe imponen la observancia de un comportamiento leal, tanto en las etapas previas a la constitución de una determinada relación jurídica como en todos los desenvolvimientos posteriores de la misma.

Ahora bien, como atrás se indicó, la Cámara de Comercio da curso a la solicitud limitándose a la mera inscripción en el registro, en forma tal que su labor resulta por completo ajena al despliegue de cualquier posibilidad de control de legalidad sobre la información allegada por el proponente. Esta situación torna imprescindible conciliar los postulados de la buena fe con la necesidad de asegurar la confianza en el registro y de evitar irregularidades capaces de desvirtuar la compleción, veracidad y exactitud de las informaciones consignadas, y la corrección de la clasificación y calificación que, con base en los datos aportados, realizan los aspirantes a contratar con el Estado.

A esa intención loable, en sentir de la Corte, corresponde, sin perjuicio de la buena fe, el contenido del numeral 5o. del artículo 22 de la Ley 80 de 1993 que pone en manos de *"cualquier persona inconforme con la calificación y clasificación de los inscritos"* la posibilidad de *"impugnarlas ante la respectiva Cámara de Comercio"*, reseñando además que la mencionada impugnación constituye un deber para las entidades estatales *"cuando adviertan irregularidades o graves inconsistencias"*, mandato que armoniza con lo preceptuado en el numeral 3o. del mismo artículo, por cuya virtud, se reserva a la entidad contratante *"la facultad de verificar la información contenida en el"*

certificado expedido por la Cámara de Comercio y en el formulario de clasificación y calificación". En oportunidad anterior esta Corporación destacó que "el particular que suministra información al Estado con miras a obtener una ventaja o una situación favorable a sus intereses tácitamente acepta someterla a examen. La comprobación de su veracidad, sin embargo, debe ceñirse a la Constitución y a la ley". (Sentencia T-145 de 1993 M.P.Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Estima la Corte indispensable insistir en que la impugnación que la norma acusada regula no entraña el sacrificio de la buena fe, principio de estirpe constitucional, cuyos alcances no pueden extremarse a punto de convertirlo en una barrera infranqueable que a toda costa enerve la actuación legítima de los particulares que, en ejercicio de derechos igualmente reconocidos a nivel constitucional, se encamine a ventilar eventuales inconformidades o impida la acción de las autoridades que, en guarda del interés general y del diligente manejo de los recursos públicos, busquen disipar toda duda que se cierna sobre el registro, garantizando además, principios que, como los de moralidad y transparencia, se acercan más al contenido de la buena fe que una actitud renuente dirigida a evitar toda injerencia.

Considera el actor que el acto administrativo de inscripción en el registro de proponentes una vez quede en firme *"goza de la presunción de legalidad y ejecutoria"* siendo la revocatoria directa el único *"trámite administrativo"* que puede incidir sobre él. Así las cosas, entiende que la impugnación por ser *"sustancialmente diferente del expediente de la revocatoria directa, implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las Cámaras de Comercio"* que, en tanto son instituciones de carácter privado, se encuentran imposibilitadas para sustituir a los jueces en la resolución de litigios.

Frente a este planteamiento cabe precisar, en primer término, que en materia de procedimientos administrativos el Legislador puede regular procedimientos especiales, y que la Ley 80 de 1993, justamente se ocupa de uno de ellos al referirse a la impugnación de la clasificación y calificación de proponentes. No otra cosa es posible deducir del propio sentido de la norma acusada que expresamente alude al *"acto administrativo de la Cámara de Comercio que decida la impugnación"* previendo, por lo demás, la posibilidad de interponer un recurso contra el acto y de ejercitar la acción allí determinada. Olvida el demandante que frente a los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, la aplicación de las normas de la primera parte del Código Contencioso Administrativo, se remite a lo no previsto en esas leyes. (C.C.A. artículo 1o.).

Luego, en relación con la impugnación de la calificación y clasificación, es posible sostener que se trata de una etapa previa que se surte ante la misma administración, en este caso ante las Cámaras de Comercio, constituyéndose en una primera ocasión para darle curso a las eventuales inconformidades que puedan suscitarse; etapa que, como procedimiento administrativo que es, admite la controversia necesaria y otorga las oportunidades pertinentes para que los

diferentes puntos de vista se expresen, antes de adoptar la solución que se estime acertada.

De manera que a la impugnación no le es ajeno el debido proceso cuya aplicación a las actuaciones administrativas aumenta la probabilidad de que todos los puntos de vista relevantes sean ponderados y de que la decisión tomada, en sede administrativa, sea justificada y racional. La falta de previsión de trámites como los analizados o su simple pretermisión se traduciría en la inaplicación del artículo 29 de la Carta que extiende el debido proceso a *"toda clase"* de actuaciones administrativas, porque el prurito de colocar cualquier controversia bajo el dominio exclusivo y excluyente de los jueces de la República, terminaría por reducir notablemente el campo de acción de las autoridades administrativas con la consiguiente limitación de las actuaciones a las cuales pudiera aplicarse las reglas del debido proceso.

Más aún, en el caso que se examina, la intervención de los jueces no está descartada porque, la misma disposición acusada, expresa que el acto administrativo que decida la impugnación *"podrá ser objeto del recurso de reposición y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del Código Contencioso Administrativo"*, de modo que el inscrito cuenta con medios para controvertir la decisión que resuelva el fondo de la impugnación ante la Cámara de Comercio, y para acudir ante la jurisdicción si persisten los motivos de desacuerdo con lo decidido. Así las cosas, es evidente que la revocatoria directa no es *"el único trámite administrativo encaminado a modificar o cancelar"* el acto administrativo que resuelve la impugnación como cree el demandante. De lo hasta aquí expuesto surge con total nitidez que no existe violación del artículo 116 Superior y que el cargo planteado no está llamado a prosperar.

Cuestiona el actor, además, el señalamiento que el decreto 856 de 1994 hace del monto de la caución y del término de vigencia de la misma al establecer, en su artículo 13, los requisitos de las impugnaciones presentadas por particulares, y también ataca el *"proceso judicial sumario"* que, en su sentir, introduce el decreto 856 de 1994 al preceptuar en el artículo 17 que *"los perjuicios y costas a que haya lugar serán liquidados judicialmente de manera sumaria"* porque entiende que la ley *"implícitamente"*, dio *"competencia a las Cámaras de Comercio para determinar la forma y monto de la caución así como para regular lo referente a la determinación de los perjuicios"* y que *"dichas instancias jurisdiccionales no pueden establecerse a través del mecanismo del decreto reglamentario, como que la determinación y fijación de procesos judiciales es competencia exclusiva del legislador"*.

Debe puntualizar la Corte que cualquier pronunciamiento sobre la constitucionalidad o legalidad de un decreto reglamentario escapa al ámbito de competencia que ejerce *"en los estrictos y precisos términos"* del artículo 241 de la Constitución Política. Ello la releva de acometer el examen de los cuestionamientos que el actor plantea en contra de algunas disposiciones del Decreto 856 de 1994.

La impugnación promovida termina con un acto administrativo en el que se decide respecto de la clasificación o calificación, ordenándose las modificaciones pertinentes, si hay lugar a ellas. Cosa distinta acontece cuando *"se demuestre que el inscrito de mala fe presentó documentos o informaciones para la inscripción, calificación o clasificación que no correspondan a la realidad"*, evento en el cual procederá la cancelación del registro quedando el inscrito *"inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de diez (10) años sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar"*. Al respecto, es conveniente recordar que el anterior estatuto contractual, contenido en el Decreto 222 de 1983, autorizaba la cancelación de la inscripción en el registro de proponentes cuando la entidad descubriera *"falsedad en los documentos que sirvieron de base para la inscripción, actualización o revisión"*, (artículo 45) circunstancia que en la práctica impedía la celebración del contrato ya que igualmente se disponía que estaban inhabilitados *"quienes con anterioridad a la apertura de la licitación o concurso o a la celebración del contrato, según el caso, no estuvieren inscritos, calificados y clasificados en los correspondientes registros cuando el presente estatuto o los reglamentos así lo exijan."*

En relación con la preceptiva del Decreto 222 de 1983, se discutió si la imposición de la sanción contemplada operaba de plano o si debía garantizársele al implicado la oportunidad de ser escuchado y de ejercer su derecho de defensa. La Corte Constitucional en reiteradas oportunidades se pronunció en favor de la segunda interpretación, considerando, en total concordancia con la Carta, que la potestad sancionatoria de la administración, debe acomodarse a los principios que rigen las actuaciones administrativas, más aún si el administrado corre el riesgo de resultar afectado, verbi gratia, por la pérdida de un derecho.

Así, en sentencia No. T-145 de 1993 la Corte manifestó que:

"(...) no es de recibo el argumento según el cual comprobada la inexactitud de la documentación fundamento de una decisión administrativa procede automáticamente la imposición de la sanción -en este caso la cancelación de la inscripción en el registro de constructores- quedándole al afectado la posibilidad de ejercer su defensa mediante el ejercicio oportuno de los recursos de reposición y apelación. Si bien la presunción de legalidad de los actos administrativos y los principios de celeridad y eficacia (Decreto 001 de 1994, artículo 3o.) podrían respaldar la imposición de sanciones de plano en defensa del interés general (C.P. art.1o.), la prevalencia de los derechos fundamentales (C.P. arts. 85 y 86) y la especificidad del principio de presunción de inocencia aplicable al ámbito de las actuaciones administrativas (C.P. art.29), hacen indispensable que la sanción solo pueda imponerse luego de conceder al interesado su derecho de defensa". (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

La Ley 80 de 1993 disipó toda duda sobre el particular ya que previó en el numeral 6o. del artículo 22 que las sanciones se ordenaran *"previa audiencia del afectado"*, prohijando de ese modo, los postulados del debido proceso que

impiden que sin investigación y sin posibilidad de ejercer las más elementales garantías, se impongan las sanciones que la norma contempla. Queda a salvo, en todo caso, la iniciación del proceso penal correspondiente si se estima que la conducta reñida con el principio de la buena fe, constituye, además, delito.

Aduce el actor, que al "*proceso de cancelación*" no le es aplicable lo relacionado con el recurso de reposición y con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho pues, a su juicio, estas "*previsiones solamente operan frente al procedimiento de impugnación*". La Corte Constitucional considera que estas afirmaciones adolecen de inexactitud porque, cabe reiterarlo, la Ley 80 de 1993 establece que en los aspectos no previstos se aplicarán las normas del Código Contencioso Administrativo, de suerte que no es válido interpretar la carencia de referencia expresa en el artículo 22-6 como una proscripción absoluta de los recursos de la vía gubernativa y de la posterior instancia jurisdiccional puesto que, a más de lo anotado, una interpretación conforme con la Constitución debe potenciar la perfecta operancia de los derechos a impugnar (art. 29 C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.). En consecuencia el cargo fundado en la presunta violación del artículo 29 del estatuto Superior, debe desestimarse.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Decláranse EXEQUIBLES los numerales 5o. y 6o. del artículo 22 de la Ley 80 de 1993.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Presidente

JORGE ARANJO MEJIA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General