PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio material

El principio de la unidad de materia, esto es, la exigencia superior de coherencia o relación directa entre la ley y las proposiciones contenidas en la ley, es una regla que se identifica con la propia voluntad legislativa, por lo que confronta la sustancia de la norma y no su trámite de elaboración.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto

Esta Corporación ha dicho que la consagración constitucional de la unidad de materia busca tecnificar el proceso legislativo, por cuanto especializa la discusión y centra la atención temática. Así mismo, pretende facilitar la congruencia y coherencia de los textos normativos, lo cual asegura mayor grado de seguridad jurídica y, finalmente se persigue racionalizar el proceso legislativo, en tanto y cuanto pretende que la discusión y votación de los temas se realice con la máxima organización posible.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Acepción amplia y no rígida

ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Modificación de sanciones del Código Penal

CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Incremento punitivo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

Referencia: expediente D-3018

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 de la Ley 80 de 1993.

Magistrado Ponente  Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de enero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Ayda Marina Morales Ortíz, demandó el artículo 57 de la Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir sobre la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, en los términos de su publicación en el Diario Oficial número 41.094 del 28 de Octubre de 1993.

“LEY 80 DE 1993

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

(…)

ARTICULO 57. DE LA INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN.  El servidor público que realice alguna de las conductas tipificadas en los artículo 144, 145 y 146 del Código Penal, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de veinte (20) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales. ”

III. LA DEMANDA.

A juicio de la demandante, la disposición normativa acusada vulnera el artículo 158 de la Constitución Política. En tal virtud solicita que la Corte declare su inexequibilidad.

La demanda sostiene que el Legislador desconoció el principio de unidad de materia, por cuanto reguló un tema de naturaleza penal en un estatuto de contenido administrativo, como

es el de la contratación pública. Así, en sus palabras, “es inadmisible que se hayan modificado normas penales mediante leyes de orden administrativo, máxime cuando lo que se ha hecho es aumentar penas, acción esta para la cual el legislador debió crear una norma de orden penal para tal fin y no fabricar híbridos jurídicos que llevan a la violación de nuestra Constitución Nacional”.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del aludido Ministerio, interviene en el presente asunto para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada.

A su juicio, el concepto de unidad de materia que consagra el artículo 158 de la Carta debe interpretarse en un sentido “estrecho y rígido”, por lo que sólo resulta transgredido cuando “hay una absoluta falta de conexión o de congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los diferentes aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma”.

Con base en lo anterior, el interviniente sostiene que la norma acusada no vulnera la Carta, por cuanto la sanción penal de conductas que desconocen los fines estatales en el proceso de contratación, está directamente relacionada con el conjunto de principios y reglas de la contratación administrativa, que la ley regula. Por consiguiente, según su criterio, “resulta razonable e inclusive natural que se incluyan disposiciones que prevean la existencia de responsabilidades a cargo de quienes puedan intervenir en el proceso de contratación durante la selección, ejecución o liquidación del contrato”.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Alfredo Posada Viana, a nombre del Ministerio, defiende la constitucionalidad de la norma demandada.

Luego de hacer algunas consideraciones en relación con la gravedad de la corrupción

administrativa en Colombia, el interviniente afirma que la norma acusada busca atacar una de las causas más frecuentes de deterioro moral público, como es la irresponsabilidad en las contrataciones ilegales, por lo que era necesario el aumento punitivo acusado. Así mismo, el Legislador consideró indispensable la reforma al sistema de contratación estatal y, por ello, consagró como principios rectores de la vinculación con el Estado, los de transparencia y responsabilidad de los servidores públicos que participan en la contratación. En este orden de ideas, el artículo impugnado es un desarrollo de los principios consagrados en la Ley 80 de 1993.

De otra parte, el ciudadano solicita que, con base en la jurisprudencia constitucional, esta Corporación no realice "una interpretación exageradamente restrictiva" del concepto de unidad de materia, pues tal hermenéutica "haría imposible la tarea del legislador". Por lo tanto, sostiene que si la finalidad del requisito de la unidad de materia es la guarda de una conexidad necesaria de las normas contenidas en la ley y el tema que ella regula, no cabe duda que la norma demandada guarda una relación sustancial con el cuerpo normativo del Estatuto General de Contratación, en la medida en que ella percibe una de las finalidades fundamentales del mismo como son la aplicación de los principios de transparencia y responsabilidad consagrados en dicho Estatuto.

3. Fiscalía General de la Nación.

La ciudadana Myriam Stella Ortíz Quintero, Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación, intervino dentro del término establecido para el efecto, con el objeto de defender la constitucionalidad de la disposición impugnada.

La interviniente sostiene que si bien es cierto el principio de unidad de materia "hace parte de los fundamentos democráticos del Estado" y que la finalidad que persigue es racionalizar el procedimiento para la formación de las leyes, no es menos cierto que su interpretación no puede ser rígida e inflexible. Por consiguiente, la unidad de materia sólo resulta transgredida en aquellos casos en que una norma no tiene relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática como materia dominante de la misma.

Por lo anterior, la ciudadana considera que la norma acusada no vulnera el artículo 158 de la Constitución, puesto que la modificación de "los delitos contra la administración pública" se relaciona con la contratación administrativa, que es el objeto de la Ley 80 de 1993. Por lo

tanto, concluye que “existe una clara unidad temática entre el artículo demandado y la Ley 80 de 1993, pues ambos se refieren a la contratación administrativa”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en su concepto No. 2282, recibido en esta Corporación el 30 de agosto de 2000, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada.

El Ministerio Público inicia su intervención citando varios apartes de la jurisprudencia constitucional en relación con la interpretación del artículo 158 de la Carta, con lo cual concluye que si bien es cierto el artículo acusado modifica el Código Penal, no es menos cierto que aquel guarda conexidad temática indiscutible con el tema de la contratación administrativa, que es la materia que regula la ley que lo contiene. Así, el Procurador afirma que “no se requiere mayor análisis para concluir que la disposición acusada no es ajena a la materia de la Ley 80 de 1993, ni se aparta de su finalidad, de tal forma que su incorporación a dicha ley no vulnera el principio de unidad de materia y, en tal sentido, procede declara su exequibilidad”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una disposición contenida en una ley de la República.

Asunto bajo revisión

1. La norma acusada incrementó la sanción de algunos tipos penales contra la administración pública. Según criterio de la actora, la disposición impugnada regula un tema de naturaleza penal en un estatuto de tipo administrativo, por lo que desconoce el principio de la unidad de materia. Por su parte, todos los intervinientes coinciden en afirmar que el Legislador no desconoció el artículo 158 de la Carta, como quiera que existe conexidad razonable entre el texto acusado y el contenido material de la ley.

2. Así las cosas, el problema jurídico planteado se contrae a establecer si es constitucionalmente válido que la ley de contratación de la administración pública, modifique

las sanciones que el Código Penal estableció para quienes violan dicho régimen. Para ello, la Sala comenzará por recordar la interpretación que esta Corporación ha efectuado del principio de unidad de materia.

Doctrina constitucional sobre la interpretación del artículo 158 de la Carta.

3. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional1 ha sostenido que la transgresión del principio de unidad de materia no puede considerarse un vicio de procedimiento, por lo que no está sometido al término de caducidad que señala el inciso 3º del artículo 242 de la Carta. En efecto, el artículo 241 de la Constitución dispone que el control constitucional de las leyes puede ser, tanto por los vicios de procedimiento en su formación como por su contenido material. Sólo el primero está sometido a la caducidad. De ahí que, si bien es cierto la inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley puede producirse tanto por su contradicción con la disposición sustancial de la Carta como por su incompatibilidad con una regla en la formación de la voluntad legislativa, no es menos cierto que la distinción entre los dos tipos de reproches, genera consecuencias jurídicas importantes.

En este contexto, los vicios de procedimiento son aquellas irregularidades que afectan el proceso de formación del acto jurídico, mientras que los vicios de fondo afectan el contenido del querer democrático. En otras palabras, existen presupuestos que condicionan el desarrollo del acto y otros que alteran la sustancia del mismo.

4. En virtud de lo anterior, el principio de la unidad de materia, esto es, la exigencia superior de coherencia o relación directa entre la ley y las proposiciones contenidas en la ley, es una regla que se identifica con la propia voluntad legislativa, por lo que confronta la sustancia de la norma y no su trámite de elaboración. En efecto, esta Corporación explicó el argumento así:

“no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley.  Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues

se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.2

Por lo expuesto, para efectos del análisis de la unidad de materia, el hecho de que se haya presentado la demanda bastante tiempo después de la fecha de su publicación, no adquiere relevancia constitucional.

5. De otra parte, esta Corporación3 ha dicho que la consagración constitucional de la unidad de materia busca tecnificar el proceso legislativo, por cuanto especializa la discusión y centra la atención temática. Así mismo, pretende facilitar la congruencia y coherencia de los textos normativos, lo cual asegura mayor grado de seguridad jurídica y, finalmente, el artículo 158 de la Carta, persigue racionalizar el proceso legislativo, en tanto y cuanto pretende que la discusión y votación de los temas se realice con la máxima organización posible. Así las cosas, el proceso democrático demuestra una auténtica expresión del pluralismo cuando la voluntad legislativa es congruente con su propia intención, de ahí la importancia del respeto del principio de la unidad de materia.

6. No obstante, tal y como lo ha expresado la Corte4, lo anterior no significa que la unidad de materia deba ser entendido como un criterio rígido y formalista5, que rebase su finalidad y termine anulando "el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano"6. Por el contrario, el concepto de "'materia', para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente"7. Por lo tanto, sólo las proposiciones normativas que no tienen una conexidad objetiva y razonable con la ley que las contiene serán consideradas inconstitucionales. Al respecto esta Corporación ha dicho:

"Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse

como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”8

Incremento punitivo en el estatuto de la contratación administrativa

7. A la luz de los criterios anteriores sentados por la jurisprudencia de esta Corporación, en donde se señalan los objetivos y el alcance de concepto de unidad de materia y se precisan los límites de su interpretación, procede la Corte a examinar el cargo que, a la norma acusada, le ha formulado la demandante.

El Código Penal tipifica las conductas de los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones, tramiten, aprueben o celebren contratos del Estado desconociendo el régimen legal de inhabilidades o incompatibilidades (art. 144), o tengan un interés ilícito en la celebración de contratos (art. 145),  o tramiten un contrato público sin observar los requisitos legales esenciales  de la contratación (art. 146). Esos tipos penales protegen el bien jurídico de la administración pública (Título III) y reprochan la “celebración indebida de contratos” (capítulo IV).

Como vemos, el artículo 57 de la Ley 80 de 1993 no tipifica nuevas conductas, pero si modifica la sanción que el Código Penal establecía. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto de lo que hoy es el estatuto de la contratación pública, se dijo que:

“se trata procurar a dichos sujetos, [aquellas personas que intervienen en la contratación] en el marco de unos principios explícitamente señalados, un marco de acción tan amplio y flexible como los requiere el cumplimiento de los cometidos estatales que directa o indirectamente se les ha encomendado. Esa mayor autonomía y agilidad de la actuación de los sujetos que intervienen en la contratación exige, correlativamente, un régimen de responsabilidad adecuado a esas finalidades

(…)

De allí que, como se indicó al tratar genéricamente del principio de la responsabilidad, diversas conductas del servidor o de los demás sujetos que intervienen en la contratación, son susceptibles de generar responsabilidad, diversas conductas del servidor público o de los demás sujetos que intervienen en la contratación, son susceptibles de generar

responsabilidad civil, penal o disciplinaria”9

Con base en lo anterior, el Legislador consideró necesario el incremento punitivo a las conductas que afectan la transparencia de la contratación pública, puesto que “la amplitud y flexibilidad de acción que el proyecto otorga a la administración para facilitar su gestión contractual, encuentra un contrapeso en un estricto régimen de personal que, a diferencia de lo previsto en el estatuto vigente, se extiende a todos los sujetos que intervienen en la contratación”10

8. Así las cosas, el aumento de las sanciones para los delitos cometidos con ocasión de la celebración de contratos públicos, corresponde a la política criminal legislativa que busca desarrollar los principios de transparencia y moralidad en la administración pública (artículos 24 y siguientes de la Ley 80 de 1993). En tal virtud, la Corte concluye que existe conexidad objetiva y razonable entre la norma cuestionada y la materia de que trata la ley.

Ahora bien, la demandante sostiene que el reproche penal de una conducta es un asunto que debe ser regulado en el Código Penal y no en una norma administrativa. En efecto, el estatuto criminal es una de las principales fuentes del derecho penal, pero ello no significa que todos los temas penales deban ser reglamentados únicamente en el respectivo Código ni que el Legislador deba expedir leyes especializadas pero aisladas del sistema jurídico. De hecho, aceptar el argumento de la demanda conduciría a admitir que el ordenamiento jurídico es tan sólo un conjunto de esferas disgregadas y delimitadas y no un sistema normativo integrado y relacionado.

Por lo anterior, el cargo expuesto en la demanda no prospera, por lo que se declarará la exequibilidad del artículo acusado.

9. Finalmente, la Corte advierte que los efectos de la cosa juzgada en el presente fallo, se limitarán al cargo analizado, puesto que tal y como lo ha sostenido esta Corporación11, en aquellas situaciones en las que sólo existe un cargo y este ha sido desvirtuado, no es pertinente que la Corte entre a realizar un examen oficioso de la norma sino que debe declarar la existencia de la cosa juzgada relativa.

VII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 57 de la Ley 80 de 1993, pero únicamente en relación con el cargo analizado en esta sentencia.

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

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-531 de 1995 y C-055 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-256 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-133 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-568 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz.

2 Sentencia C-531 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 Ver las sentencias C-133 de 1993 y C-290 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-568 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz y C-352 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Antonio Barrera Carbonell.

4 Sentencias C-290 de 2000, C-897 de 1999, C-055 de 1996, C-478 de 1998, C-089 de 1998 y C-183 de 1997, entre muchas otras.

5 Sentencia C-390 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

6 Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Sentencia C-897 de 1997.  M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

8 Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

9 Gaceta del Congreso número 75 del 23 de septiembre de 1992. Página 20.

10 Ponencia para primer debate. Gaceta del Congreso número 141 del 4 de noviembre de 1992. Página 7.

11 En relación con la procedencia de la cosa juzgada relativa cuando el análisis es solamente por vicios de forma, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-465 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, C-170 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz, C-072 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara y C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.