Sentencia C-1016/12

INHABILIDAD PERMANENTE PARA CONTRATAR CON EL ESTADO POR REINCIDENCIA EN GRAVES INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO UNICO DE PROPONENTES-RUP-Finalidad de la medida es constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada, pero su aplicación requiere del agotamiento previo del procedimiento previsto en la ley

INHABILIDAD PERMANENTE PARA CONTRATAR CON EL ESTADO POR REINCIDENCIA EN GRAVES INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO UNICO DE PROPONENTES-Contenido y alcance

MEDIDAS PARA LA EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN CONTRATACION CON RECURSOS PUBLICOS-Verificación de las condiciones de los proponentes

CAMARA DE COMERCIO-Naturaleza jurídica/CAMARA DE COMERCIO-Adscripción de la función de administrar el registro único de proponentes/CAMARA DE COMERCIO-Actividad sometida a principios de la función administrativa y de la contratación pública

El legislador descentralizó la función administrativa de llevar el Registro Único de Proponentes radicándola en cabeza de las Cámaras de Comercio, entidades que ejercerán esta actividad atendiendo a los principios establecidos en la Carta Política, particularmente a los del artículo 209 superior, concordantes con lo dispuesto en la ley 80 de 1993 y en los artículos 3º de la Ley 489 de 1998 y 13 de la Ley 1447 de 2011 (código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo).Acerca de la naturaleza jurídica de estas Cámaras la Corte ha puntualizado en la sentencia C-259 de 2008: “(i) las cámaras de comercio son organizaciones privadas, de carácter gremial, las cuales conservan su carácter al margen que se les adscriban, por mandato legal, el ejercicio de actividades propias de la función administrativa; (ii) la delegación de la administración del registro de proponentes a las cámaras de comercio es una modalidad de descentralización por colaboración que encuentra sustento constitucional suficiente, en la medida en que la Carta Política adscribe al legislador la competencia para determinar el régimen en que los particulares pueden cumplir funciones administrativas (Art. 210 C.P.), mandato constitucional en el que se inscribe la delegación mencionada; y (iii) en tanto las cámaras de comercio ejercen por disposición legal, actividades propias de la función pública, quedan sometidas a los principios que regulan la actividad administrativa, contenidos en el artículo 209 Superior”. Las Cámaras de Comercio son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza corporativa, gremial y privada, que

por autorización de la ley desarrollan funciones públicas, entre ellas la de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos; la función registral que desarrollan las Cámaras de Comercio corresponde a un servicio público.

CAMARAS DE COMERCIO-Función registral/REGISTRO UNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL-RUES-Contenido/REGISTRO UNICO DE PROPONENTES-RUP-Contenido y alcance

La función registral de las Cámaras de Comercio ha sido unificada a través del Registro Único Empresarial y Social -RUES-, conformado, entre otros, por el Registro Mercantil, el Registro Único Empresarial -RUE-, el Registro Único de Proponentes -RUP- y el Registro de Entidades sin ánimo de lucro, todo para ofrecer al Estado, a la sociedad, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada útil en el campo nacional y en el internacional. En ejercicio de la función registral asignada por la ley a las Cámaras de Comercio estas administran el Registro Único de proponente -RUP-, como también regulan los procedimientos a aplicar para los actos de registro, clasificación y calificación de los mismos, recursos que se pueden interponer en contra de tales actos, derechos de las personas naturales y jurídicas inscritas, entre varias materias propias de esta actividad. En suma, las Cámaras de Comercio, mediante delegación de funciones tienen a su cargo la administración del RUP o Registro Único de Proponentes. Se trata de un registro de carácter público llevado por las Cámaras de Comercio, creado mediante la ley 80 de 1993, al cual están obligatoriamente sujetas todas las personas que aspiren a celebrar contratos con entidades estatales. Para la respectiva inscripción el Gobierno Nacional adoptó el formulario único, estableció cuáles son los documentos requeridos para la inscripción y aprobó el modelo de certificación que expiden las Cámaras. Con la información recaudada en el RUP las Cámaras conforman un registro especial de los inscritos, clasificándolos por actividades, especialidades y grupos, atendiendo a los bienes y servicios ofrecidos. El RUP tiene como finalidad suministrar a las entidades del Estado y en general a todas las personas interesadas en celebrar contratos, la información relacionada con un contratista, particularmente en lo relacionado con su experiencia contractual, idoneidad financiera y capacidad técnica. El RUP fue concebido por el legislador para (i) unificar la reglamentación y la información de todos los registros de proponentes, (ii) simplificar la tarea de los contratistas en sus trámites respecto de la administración, haciendo que con la sola inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio del proponente el interesado quede válidamente registrado ante

todas las entidades del país, y (iii) dar transparencia al proceso de inscripción en el registro. El artículo 6º de la ley 1150 de 2007 comprende tres partes: 6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP); 6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos y 6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). El inciso quinto del numeral 6.3. prevé que cuando la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias relacionadas con la información y el trámite propio de la inscripción en el RUP, procederá a cancelar la inscripción en el registro quedando el proponente inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. Si el proponente reincide en esta clase de comportamiento, la Cámara de Comercio lo inhabilitará de manera permanente. Es decir, el segmento demandado hace parte del repertorio de medidas que las Cámaras de Comercio pueden adoptar en relación con el proponente registrado en el RUP que con sus actos dolosos defraude la confianza considerada como elemento fundamental de las relaciones contractuales con el Estado. Prima facie las expresiones demandadas buscan proteger los principios de transparencia, moralidad y eficiencia administrativa, en cuanto son pilares de las relaciones contractuales del Estado. El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 734 de 2012, estableció el procedimiento administrativo que las Cámaras de Comercio deberán observar en cuanto a la inscripción, renovación y actualización en el RUP. El mismo estatuto prevé los recursos administrativos y judiciales procedentes ante las actuaciones de estas entidades respecto de los proponentes que aspiren a celebrar contratos con la administración pública.

INHABILIDADES Y SANCIONES PENALES EN LA CONSTITUCION Y LAS LEYES-Finalidad

INHABILIDADES-Definición

La Corte ha definido las inhabilidades como "…aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos".

INHABILIDADES-Fuentes

Las inhabilidades pueden provenir de diversas fuentes y contar con distintos objetivos, ellas presentan dos tipologías según su procedencia jurídica y la finalidad que persiguen. El primer grupo tiene origen sancionatorio, es decir, cometida la conducta que la ley considera reprochable, el Estado impone la sanción correspondiente y adiciona una inhabilidad que impide al sancionado ejercer determinada actividad. El segundo grupo no tiene origen sancionatorio sino que corresponde a una prohibición de tipo legal que impide a determinadas personas ejercer actividades específicas, por la oposición que pueda presentarse entre sus intereses y los comprometidos en el ejercicio de dichas actividades.

INHABILIDADES DE ORIGEN SANCIONATORIO Y NO SANCIONATORIO-Diferencias

SANCION ADMINISTRATIVA FRENTE A PROHIBICIONES E INHABILIDADES-Diferencias/INHABILIDADES-No todas tienen carácter sancionatorio/INHABILIDADES Y PROHIBICIONES-Protección de derechos constitucionales sin concretarse en sanción o pena/SANCIONES ADMINISTRATIVAS E INHABILIDADES-Jurisprudencia constitucional/SANCIONES ADMINISTRATIVAS E INHABILIDADES-Diferencia

INHABILIDAD SANCION E INHABILIDAD REQUISITO-Diferencia

INHABILIDAD DE CARACTER INTEMPORAL-Jurisprudencia constitucional

El estudio de esta línea jurisprudencial conduce a establecer que la Corte ha empleado tres argumentos principales para justificar la constitucionalidad de las inhabilidades intemporales: (i) ha estimado que el objeto de las normas que las consagran no es castigar la conducta de la persona que resulta inhabilitada, sino asegurar la prevalencia del interés colectivo y la excelencia e idoneidad del servicio público, “mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo”; (ii) ha considerado que dado que en la propia Constitución están consagradas expresamente algunas inhabilidades intemporales, el legislador puede proceder en idéntica forma al establecer otras de carácter legal; (iii) ha señalado que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad a la hora de definir el régimen de inhabilidades.

REGIMEN DE INHABILIDADES PARA CONTRATISTAS-Contenido y alcance

INHABILIDAD PERMANENTE PARA CONTRATAR CON EL ESTADO-Concepto

INHABILIDADES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO-Constituyen uno de los medios para garantizar la transparencia y la eficiencia en la actividad pública en general y en la contratación estatal en particular

CONVENCION ANTICORRUPCION-Contenido en materia de contratación

INHABILIDADES E IMPEDIMENTOS-Diferencia

Las inhabilidades difieren de los impedimentos en cuanto estos restringen la posibilidad de ejercer funciones administrativas coetáneamente con aquellas inicialmente asignadas. En palabras de la Corte, ellas son "…una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado.

INHABILIDADES-Pueden ser de índole permanente o temporal

La Corte ha sostenido que las inhabilidades pueden ser temporales o permanentes; así, en la sentencia C-353 de 2009 afirmó: "… las inhabilidades pueden ser de índole permanente o temporal y, en ambos casos, opera con carácter general frente al desempeño futuro de funciones públicas o, como en el presente caso, respecto de la posibilidad de celebrar contratos con el Estado".

INHABILIDAD-Implica restricción para el ejercicio del derecho al trabajo que se encuentra justificada en la realización de la prevalencia del interés general y en el cumplimiento de los principios que orientan la función administrativa

INHABILIDADES-Clasificación

INHABILIDADES PERMANENTES DERIVADAS DE UN PROCESO SANCIONATORIO Y LAS ESTABLECIDAS AUTONOMAMENTE-Similitud

INHABILIDAD CONSECUENCIAL-Nueva forma de inhabilidad

INHABILIDAD PERMANENTE-Jurisprudencia constitucional

PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICION DE LA INHABILIDAD PERMANENTE-Contenido

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-Regulación

INHABILIDAD PERMANENTE PARA CONTRATAR CON EL ESTADO POR REINCIDENCIA EN GRAVES INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO UNICO DE PROPONENTES-Finalidad de la medida

INHABILIDAD PERMANENTE PARA CONTRATAR CON EL ESTADO POR REINCIDENCIA EN GRAVES INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO UNICO DE PROPONENTES-No desconoce la libertad para escoger profesión u oficio

Referencia: expediente D-9086

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (parcial) de la Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

Actor: María Gabriela Posada Forero y otro

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, la ciudadana María Gabriela Posada Forero y

otro, solicitan a la Corte que declare inexequible el artículo 6º (parcial) de la Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma, subrayando los apartes demandados:

“LEY 1150 DE 20071

(julio 16)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

ARTÍCULO 6o. DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS PROPONENTES. Artículo modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación.

6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Corresponderá a los proponentes inscribirse en el registro de conformidad con los documentos aportados. Las cámaras de comercio harán la verificación documental de la información presentada por los interesados al momento de inscribirse en el registro.

El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa.

Cuando la información presentada ante la Cámara de Comercio no sea suficiente, sea inconsistente o no contenga la totalidad de los elementos señalados en el reglamento para su existencia y validez, esta se abstendrá de realizar la inscripción, renovación o actualización que corresponda, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar.

La información deberá mantenerse actualizada y renovarse en la forma y con la periodicidad que señale el reglamento. La información contenida en el registro es pública y su consulta será gratuita.

6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos. Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados.

Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional.

El servidor público encargado de remitir la información, que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta.

6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción, contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. 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. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación.

En firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo. Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia.

La presentación de la demanda no suspenderá la inscripción, ni será causal de suspensión de los procesos de selección en curso en los que el proponente sea parte. El proceso se tramitará por el procedimiento ordinario a que se refiere el Código Contencioso Administrativo. Adoptada la decisión, la misma sólo tendrá efectos hacia el futuro.

Cuando en desarrollo de un proceso de selección una entidad estatal advierta la existencia de posibles irregularidades en el contenido de la información del RUP, que puedan afectar el cumplimiento de los requisitos exigidos al proponente dentro del proceso de que se trate, podrá suspender el proceso de selección e impugnar ante la Cámara de Comercio la inscripción, para lo cual no estarán obligadas a prestar caución. Para el trámite y adopción de la decisión las Cámaras de Comercio tendrán un plazo de veinte (20) días. De no haberse adoptado una decisión en el término anterior, la entidad reanudará el proceso de selección de acuerdo con la información certificada en el RUP.

En el evento en que la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias se le cancelará la inscripción en el registro quedando en tal caso inhabilitado

para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. En caso de reincidencia la inhabilidad será permanente.

Las mismas sanciones previstas en el inciso anterior se predicarán en el evento en que el Juez de lo Contencioso Administrativa declare la nulidad del acto de inscripción.

La información contenida en el registro es pública y su consulta será gratuita.

PARÁGRAFO 1. Para poder participar en los procesos de selección de los contratos de obra, la capacidad residual del proponente o K de contratación deberá ser igual o superior al que la entidad haya establecido para el efecto en los pliegos de condiciones.

Para establecer la capacidad residual del proponente o K de contratación, se deberán considerar todos los contratos que tenga en ejecución el proponente al momento de presentar la oferta. El desarrollo y ejecución del contrato podrá dar lugar a que los valores que sean cancelados al contratista se consideren para establecer el real K de contratación, en cada oportunidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO 2. El reglamento señalará las condiciones de verificación de la información a que se refiere el numeral 1 del artículo 5, a cargo de cada entidad contratante, para el caso de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Colombia.

El reglamento señalará de manera taxativa los documentos objeto de la verificación a que se refiere el numeral 1, del artículo 6.

PARÁGRAFO 3. 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, así como por su renovación, modificación y actualización, y por las certificaciones que le sean solicitadas en relación con el mismo. Para tal efecto, el Gobierno deberá tener en cuenta el costo en que incurran las cámaras de comercio para la operación del registro, la expedición de certificados, y los trámites de impugnación.

Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en

el Registro único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de calificación ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos cuyo valor no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la respectiva entidad; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente, que se establecerá de conformidad con los factores de calificación y clasificación que defina el reglamento. El puntaje resultante de la calificación de estos factores se entenderá como la capacidad máxima de contratación del inscrito".

III. LA DEMANDA

Consideran los demandantes que el texto impugnado desconoce lo establecido en los artículos 1º, 2º, 13, 25, 26, 28 y 40 de la Constitución Política.

1. Para las accionantes el segmento demandado desconoce lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la Carta, debido a que el Estado tiene el deber de proteger a los ciudadanos y no hacerlo significa romper la relación teleológica de su existencia. Señalan que las expresiones demandadas consagran una inhabilidad intemporal que restringe la posibilidad democrática de actuar en las esferas socio-económicas y políticas.

2. Respecto del artículo 13 superior consideran que el derecho a la igualdad resulta violado con las expresiones demandadas, por cuanto da un trato diferencial a los sujetos sancionados con la inhabilidad allí prevista, si se les compara con los sancionados con normas de derecho penal, quienes a pesar de atentar contra bienes jurídicos de mayor

trascendencia no obtienen penas tan graves como la consagrada en el texto demandado.

3. En cuanto a los artículos 25y 26 de la Carta Política, estiman que son violados toda vez que la inhabilidad permanente consagrada en el texto impugnado impide ejercer el derecho al trabajo en el campo público, área en la cual, precisamente, la persona sancionada había adquirido destreza y experiencia. Similar situación se presenta con la libertad de escoger profesión u oficio, toda vez que la limitación permanente imposibilita a la persona para desempeñarse en cargos públicos para los cuales destino su tiempo y estudios.

4. Los cargos fundados en la violación del artículo 28 de la Constitución están relacionados con la inhabilidad intemporal considerada por las demandantes como una sanción permanente, contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

5. La violación del artículo 40 de la Carta Política está basada, según los accionantes, en que las expresiones demandadas desatienden lo dispuesto en el numeral 7 de este precepto, ya que restringe de manera absoluta el derecho que tiene todo ciudadano a acceder al desempeño de funciones públicas.

IV. INTERVENCIONES

Entidades estatales

1. Ministerio de justicia y del derecho

El representante del Ministerio solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas, teniendo en cuenta que la inhabilidad intemporal pretende el buen funcionamiento de la administración pública, por cuanto el contratista debe ser de cualidades y capacidades que se puedan corroborar para el cabal cumplimiento de los fines del Estado.

La norma busca proteger un interés superior, entre ellos la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional.

2. Ministerio de transporte

Explica el vocero del Ministerio que el artículo 6º de la Ley 1150 de 2007 creó un sistema

para verificar que los proponentes del Estado, cuando pretende realizar ofertas o participar en licitaciones públicas y celebrar contratos, cumplan con unas condiciones fijadas por la ley, primero inscribiéndose en el RUP que es llevado por las cámaras de comercio para garantizar que los proponentes cuentan con la experiencia suficiente y la capacidad financiera y económica para asumir las obligaciones que generan los contratos públicos.

Considera el interviniente que el legislador tiene plenas facultades para establecer un régimen de inhabilidades acorde con los requerimientos relacionados con la idoneidad técnica, jurídica y financiera propia de los contratos públicos. Una inhabilidad intemporal como la establecida en la norma demandada es constitucionalmente posible, más aun cuando las normas regulan el debido proceso que servirá de garantía al futuro contratista.

3. Departamento nacional de planeación

Mediante apoderado interviene el Departamento Administrativo Nacional de Planeación para pedir a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas. Señala que la imposibilidad de contratar con el Estado no quebranta el libre desarrollo de una profesión u oficio, ya que estos pueden ser desarrollados en otros campos, haciendo que las expresiones atacadas no cercenen el ejercicio de este derecho sino una de las formas en que se concreta, es decir: la contratación.

Acerca de la inhabilidad intemporal manifiesta que en el presente caso el legislador parte del supuesto de una advertencia previa que de no ser atendida dará lugar a la inhabilidad intemporal. La condición es que se hayan dado inconsistencias graves, no un simple error u olvido sino de una falta total de correspondencia entre lo consignado en el registro y lo real, lo cual debe estar plenamente comprobado. La grave inconsistencia será calificada por el operador jurídico en el caso respectivo.

4. Ministerio de comercio, industria y turismo

La representante del Ministerio solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones demandadas, por cuanto la inhabilidad intemporal allí consagrada no es desproporcionada ni irrazonable, como tampoco desconoce el artículo 28 de la Carta Política. Para sustentar su argumento cita la sentencia C-353 de 2009, según la cual es posible imponer esta clase de sanción, cuando se trata de defender el interés general insito en la contratación pública.

Explica la interviniente que la inhabilidad prevista en el segmento demandado no es desproporcionada ni desconoce lo dispuesto en el artículo 28 superior, si se tiene en cuenta que esta clase de medida busca salvaguardar el interés general propio de la contratación estatal, entendida ésta como uno de los medios con los que cuenta el Estado para lograr sus fines constitucionales, añadiendo que la inhabilidad prevista garantiza que quienes celebren contratos con el Estado cuenten con la experiencia, idoneidad, capacidad técnica y financiera requerida para participar en esta clase de actividad.

5. Agencia nacional de defensa jurídica del Estado

6. Superintendencia de industria y comercio

El representante de la superintendencia considera que las expresiones demandadas son exequibles, si se tiene en cuenta que la medida allí prevista es razonable ya que es adoptada por el legislador para lograr un fin legítimo, cual es garantizar el correcto cumplimiento de los principios y las normas de contratación pública, presentándose una adecuada correspondencia entre el medio empleado y la finalidad buscada.

Señala que el precepto demandado busca garantizar que quienes aspiran a contratar con el Estado tengan las capacidades técnicas, económicas y financieras, como también garantiza una conducta intachable del futuro contratista.

Agrega el interviniente que la medida es proporcional por cuanto la sanción no es excesiva si se considera el fin buscado, siendo estrictamente necesaria para conseguirlo; explica que la inhabilidad no es una medida excesiva para alcanzar el fin previsto, ya que es consecuencia del fraude cometido en la información suministrada en el Registro Único de Proponentes, con el fin de obtener mejores calificaciones, lo cual constituye una falta grave que a la postre implica una insuficiencia de requisitos para actuar como contratista del Estado.

7. Contraloría general de la república

Para el representante del ente de control fiscal las expresiones demandadas son inexequibles, por cuanto sirven para imponer una pena y la medida fue adoptada mediante decreto ley, cuando, en su criterio, el ejercicio de facultades extraordinarias por el Ejecutivo no permite establecer esta clase de sanción. En su criterio, las competencias dispuestas en el

artículo 150-10 de la Carta Política no permitían al Presidente de la República establecer la sanción de inhabilidad intemporal para quienes aspiren a contratar con el Estado.

Señala que las sanciones son ejercicio del ius puniendi vinculado con la facultad sancionatoria del Estado, atribución que debe obedecer a unos lineamientos básicos para evitar cargas excesivas y desproporcionadas por parte del Estado respecto a las personas, siendo evidente que las conductas sujetas a sanción sólo pueden ser definidas por el legislador ordinario, no por el legislador extraordinario.

8. Departamento administrativo de la función pública

El interviniente empieza explicando que el constituyente no definió todas las incompatibilidades e inhabilidades a las cuales están sometidos los servidores públicos y los particulares, dejando al legislador la atribución de precisarlas, siendo por esta razón exequibles las expresiones demandadas.

En su criterio, las inhabilidades permanentes, entre ellas la demandada, están autorizadas por el régimen constitucional teniendo en cuenta el fin que se busca con ellas, en este caso representado por el sistema de contratación estatal a través del cual son realizados los fines del Estado.

9. Superintendencia de servicios públicos domiciliarios

Por considerar que esta entidad no ejerce funciones de control y vigilancia respecto de actos relacionados con el Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio, se abstuvo de emitir concepto en relación con la demanda.

Instituciones académicas

1. Academia colombiana de jurisprudencia

El representante de la Academia pide a la Corte declarar exequibles las expresiones demandadas, teniendo en cuenta que se trata del ejercicio de la potestad sancionatoria en materia disciplinaria y no de derecho penal, siendo este una disciplina que busca resocializar al infractor, razón por la cual están proscritas las penas irredimibles. En el derecho disciplinario, se busca la defensa de los fines del Estado, para lo cual quienes pretenden

contratar con el Estado y en la fase de registro incurre en graves inconsistencias, puede ser sometido a la sanción consagrada en el texto que se impugna como inconstitucional.

Explica el interviniente que el Estado se encuentra legitimado para imponer sanciones drásticas a quien con engaños busca violar el derecho a la igualdad respecto de ciudadanos que sí cumplen con los mandatos legales. Se tata del legítimo derecho del Estado a buscar protección para sus recursos.

2. Instituto colombiano de derecho procesal

Para el vocero del Instituto la Corte debe inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda. Refiriéndose a la presunta violación de los artículos 1º y 2º de la Carta Política, estima que la demanda adolece de falta de especificidad toda vez que no se demuestra la forma como el inciso demandado desconoce los postulados ideológicos y programáticos contenidos en los preceptos de la Constitución.

Agrega el interviniente que la demanda tampoco expone cuál es el referente de comparación entre quien resulta afectado con la inhabilidad permanente y otros que encontrándose en la misma situación fáctica y legal son tratados de manera desigual, todo porque el régimen penal es diferente al disciplinario y la comparación hecha por la demandantes no contiene iguales ni similares referentes.

Sobre la violación de los artículo 25 y 26 de la Carta Política, el vocero del Instituto explica que los cargos no son ciertos, específicos, pertinentes ni suficientes, ya que la inhabilidad establecida en el texto demandado es inexequible para los accionantes, debido a que así lo determina un salvamento de voto de la sentencia C-1212 de 2001. Recuerda el interviniente que la Corte ha explicado que la intemporalidad constitucionalmente desproporcionada consiste no en establecer una prohibición de carácter permanente, sino en radicar en la autoridad policiva la discrecionalidad para ponerle fin a la prohibición de residir en determinado barrio, dejando el límite de la sanción a discreción de una autoridad administrativa local.

La Corte no sanciona el establecimiento de una sanción intemporal sino la competencia de la policía para disponer de su límite, es decir, el legislador puede imponer inhabilidades permanentes o temporales, en cuanto no representan una sanción sino una medida de

protección del interés general, en razón de la articulación entre el empleo anterior y las del empleo por desempeñar, tal como lo ha dicho en la sentencia C-353 de 2009.

Acerca de la inexequibilidad fundada en la vulneración del artículo 40 de la Carta Política, explica el representante del Instituto que el cargo carece de certeza debido a que el contratista no es un servidor público, razón por la cual no se viola su derecho a acceder a la función pública.

3. Universidad Santo Tomás

Este centro de estudios solicita a la Corte que declare exequibles los apartes demandados, explicando que concebir una inhabilidad como la propuesta en este caso resulta coherente con el grado de la ofensa causada por el disciplinado y es acorde con la pretensión de desestimular las prácticas corruptas para descartar la participación en actividades de interés general de personas que incurran en hechos tan reprochables.

La inhabilidad que prevé la norma demandada, continúa el interviniente, no es irrazonable ni desproporcionada, ya que con ella se busca proteger principios e intereses para el correcto funcionamiento de la función pública. Una inhabilidad de otra índole implicaría que prevalezcan intereses individuales, que los derechos y garantías son absolutos, lo que podría llevar a un abuso de los derechos por parte de quienes reiteradamente presenten información fraudulenta en el RUP para obtener un beneficio particular.

Concluye solicitando a la Corte que condicione el fallo, señalando que la Cámara de Comercio para declarar “la existencia de graves inconsistencias” y cancelar “la inscripción en el registro”, lo hará oyendo al autor de la inscripción y valorará las explicaciones que este ofrezca y dejando a salvo su derecho de recurrir a las acciones judiciales, cuando no esté conforme con la decisión.

4. Universidad Libre

El vocero de esta Universidad, profesor José Eduardo Arias Rojas, intervino en forma extemporánea para solicitar a la Corte que declare inexequibles las expresiones demandadas, por cuanto vulneran lo establecido en el artículo 28 superior.

Considera que se trata de una pena permanente e imprescriptible que impide la

resocialización del condenado, violando el derecho a la igualdad ya que a unos se les permite la resocialización y otros no, impidiendo, además, que el penado pueda actuar libremente para volver a contratar en el futuro.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante el concepto número 5396 del 27 de junio del presente año, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare inexequibles las expresiones demandadas, por cuanto prevén una inhabilidad permanente, imprescriptible, resultado de una conducta imputable a una persona, siendo el resultado de una sanción administrativa.

Agrega el Jefe del Ministerio Público que dada la gravedad de la conducta que genera la inhabilidad es necesario que la Corte exhorte al Congreso de la República para que regule la sanción correspondiente, respetando los parámetros del artículo 28 superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto las expresiones demandadas hacen parte de una Ley (C. Po. Art. 241-4).

2. Cuestión preliminar. Análisis de los cargos formulados por los demandantes

2.1. Antes de llevar a cabo el juicio de constitucionalidad sobre las expresiones impugnadas, considera la Sala necesario precisar el alcance de los cargos formulados por los demandantes, con el propósito de establecer si los mismos son aptos para generar un pronunciamiento de mérito. Para los accionantes, el segmento demandado desconoce lo dispuesto en los artículos1º, 2º, 13, 25, 26, 28 y 40 de la Constitución Política.

2.2. Respecto de los artículos 1º y 2º de la Carta Política, señalan de manera amplia, genérica e indeterminada que la norma parcialmente demandada consagra una inhabilidad intemporal restrictiva de la posibilidad de acceder a la participación democrática en las esferas socio-económicas y políticas, desconociendo también los derechos y libertades de las personas respecto de las cuales el Estado se considera como garante.

En criterio de la Corporación, los accionantes limitan su exposición a citar los artículos 1º y 2º superiores, pero no explican suficientemente el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que mencionan, como tampoco el sentido y el alcance de la norma que consideran inexequible; es decir, no precisan cuáles elementos del texto constitucional son relevantes para el juicio ni la manera como los mismos son vulnerados por el texto que impugnan.

En esta medida, los cargos que pretenden fundar en los artículos 1º y 2º de la Carta gozan de claridad porque es comprensible su contenido y la razón de su fundamento, como también son ciertos en cuanto recaen sobre una proposición real y existente. Sin embargo, para la Sala los cargos no cumplen con el requisito de especificidad ya que no logran demostrar la forma como el segmento demandado vulnera los postulados ideológicos y programáticos establecidos en los artículos 1º y 2º de la Constitución.

En este orden, considera la Corte que los cargos edificados a partir de los artículos 1º y 2º superiores adolecen de falta de especificidad y, por lo tanto, el examen que adelantará la Corporación no tendrá como parámetro los argumentos expresados por los accionantes respecto de estas normas.

2.2. En cuanto a la presunta violación del artículo 13 de la Carta Política, los cargos están fundados en que la sanción impuesta con la inhabilidad permanente es más gravosa que la establecida por el derecho penal, siendo este la última ratio de los mecanismos que dispone el Estado para sancionar conductas siempre sujetas a un término.

Por tanto, los cargos fundados en el artículo 13 superior carecen de certeza, especificidad y pertinencia; lo primero porque la demanda no recae sobre una proposición jurídica real o existente, sino deducida por los accionantes; lo segundo porque proponen un juicio basado en argumentos indirectos e indeterminados; y lo tercero porque los argumentos están basados en puntos de vista subjetivos.

2.3. Considera la Sala que los cargos fundados en el artículo 28 de la Carta Política son aptos para llevar a cabo el juicio de constitucionalidad, en cuanto generan duda sobre la exequibilidad de un segmento normativo que produce una inhabilidad permanente cuando el texto superior proscribe las sanciones imprescriptibles, con las consecuencias que ello acarrea para el ejercicio del derecho al trabajo y, naturalmente, a escoger profesión u oficio.

Por esta razón, el estudio sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas se adelantará a partir del artículo 28 de la Carta Política y sus consecuencias respecto de los derechos a escoger profesión u oficio, y el de acceder al ejercicio de funciones públicas.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si la expresión "En caso de reincidencia la inhabilidad será permanente", contenida en el artículo 6º de la Ley 1150 de 2007, corresponde a una sanción penal imprescriptible violatoria de lo estipulado en el artículo 28 de la Constitución, con consecuencias para los derechos consagrados en los artículos 26 y 40-7 del mismo estatuto, los cuales también resultarían conculcados con la medida dispuesta por el segmento demandado.

Método de solución

La Sala procederá de la siguiente manera: (i) expondrá el contenido y el alcance de la norma parcialmente impugnada, (ii) proseguirá con el análisis sobre las inhabilidades en el sistema jurídico colombiano y sus diferencias con las sanciones, (iii) para concluir con el examen constitucional de la expresión demandada.

4. Contenido y alcance de las expresiones demandadas

4.1. El objeto de la ley 1150 de 20072 fue introducir modificaciones a la Ley 80 de 1993, en procura de la eficiencia y transparencia en la contratación con el Estado. El título I de esta ley comprende los artículos 1 a 11 y fue denominado "De la eficiencia y de la transparencia". Estas normas prevén las modalidades de selección, la contratación pública electrónica, la distribución de riesgos en los contratos estatales, la selección objetiva y en el artículo 6º, parcialmente demandado en este proceso, se regula la verificación de las condiciones de los proponentes.

La Sala precisa que el artículo 6º de la ley 1150 de 2007, parcialmente demandado en este caso, fue modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012, sin que esta modificación haya significado cambio en el texto ni en el contenido de las expresiones demandadas.

La ley 80 de 1993, en materia de sanciones, establecía en su artículo 22.6:

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.

4.2. Esta disposición fue declarada exequible a través de la sentencia C-949 de 2001. Respecto del registro de proponentes, mediante la ley 1150 de 2007 se introdujeron las siguientes modificaciones: (i) fue establecida una inhabilidad permanente para contratar con el Estado, (ii) esta inhabilidad cobija a quienes de mala fe reinciden3 en la alteración de documentos e información para la calificación y clasificación en el Registro Único de Proponentes -RUP-4.

4.3. De esta manera el legislador descentralizó la función administrativa de llevar el Registro Único de Proponentes radicándola en cabeza de las Cámaras de Comercio, entidades que ejercerán esta actividad atendiendo a los principios establecidos en la Carta Política, particularmente a los del artículo 209 superior, concordantes con lo dispuesto en la ley 80 de 1993 y en los artículos 3º de la Ley 489 de 1998 y 13 de la Ley 1447 de 2011 (código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo).Acerca de la naturaleza jurídica de estas Cámaras la Corte ha puntualizado en la sentencia C-259 de 2008:

“(i) las cámaras de comercio son organizaciones privadas, de carácter gremial, las cuales conservan su carácter al margen que se les adscriban, por mandato legal, el ejercicio de actividades propias de la función administrativa; (ii) la delegación de la administración del registro de proponentes a las cámaras de comercio es una modalidad de descentralización por colaboración que encuentra sustento constitucional suficiente, en la medida en que la Carta Política adscribe al legislador la competencia para determinar el régimen en que los particulares pueden cumplir funciones administrativas (Art. 210 C.P.), mandato constitucional en el que se inscribe la delegación mencionada; y (iii) en tanto las cámaras de comercio ejercen por disposición legal, actividades propias de la función pública, quedan sometidas a los principios que regulan la actividad administrativa, contenidos en el artículo 209 Superior”.

Las Cámaras de Comercio son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza corporativa,

gremial y privada, que por autorización de la ley desarrollan funciones públicas, entre ellas la de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos; la función registral6 que desarrollan las Cámaras de Comercio corresponde a un servicio público.

4.4. La función registral de las Cámaras de Comercio ha sido unificada a través del Registro Único Empresarial y Social -RUES-, conformado, entre otros, por el Registro Mercantil, el Registro Único Empresarial -RUE-, el Registro Único de Proponentes -RUP- y el Registro de Entidades sin ánimo de lucro, todo para ofrecer al Estado, a la sociedad, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada útil en el campo nacional y en el internacional.

4.5. En ejercicio de la función registral asignada por la ley a las Cámaras de Comercio estas administran el Registro Único de proponente -RUP-, como también regulan los procedimientos a aplicar para los actos de registro, clasificación y calificación de los mismos, recursos que se pueden interponer en contra de tales actos, derechos de las personas naturales y jurídicas inscritas, entre varias materias propias de esta actividad.

En suma, las Cámaras de Comercio, mediante delegación de funciones tienen a su cargo la administración del RUP o Registro Único de Proponentes. Se trata de un registro de carácter público llevado por las Cámaras de Comercio, creado mediante la ley 80 de 1993, al cual están obligatoriamente sujetas todas las personas que aspiren a celebrar contratos con entidades estatales. Para la respectiva inscripción el Gobierno Nacional adoptó el formulario único, estableció cuáles son los documentos requeridos para la inscripción y aprobó el modelo de certificación que expiden las Cámaras.

4.6. Con la información recaudada en el RUP las Cámaras conforman un registro especial de los inscritos, clasificándolos por actividades, especialidades y grupos, atendiendo a los bienes y servicios ofrecidos. El RUP7 tiene como finalidad suministrar a las entidades del Estado y en general a todas las personas interesadas en celebrar contratos, la información relacionada con un contratista, particularmente en lo relacionado con su experiencia contractual, idoneidad financiera y capacidad técnica.

El RUP8 fue concebido por el legislador para (i) unificar la reglamentación y la información de

todos los registros de proponentes, (ii) simplificar la tarea de los contratistas en sus trámites respecto de la administración, haciendo que con la sola inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio del proponente el interesado quede válidamente registrado ante todas las entidades del país, y (iii) dar transparencia al proceso de inscripción en el registro.

4.7. El artículo 6º de la ley 1150 de 2007 comprende tres partes: 6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP); 6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos y 6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP).

El inciso quinto del numeral 6.3. prevé que cuando la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias relacionadas con la información y el trámite propio de la inscripción en el RUP, procederá a cancelar la inscripción en el registro quedando el proponente inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Si el proponente reincide en esta clase de comportamiento, la Cámara de Comercio lo inhabilitará de manera permanente. Es decir, el segmento demandado hace parte del repertorio de medidas que las Cámaras de Comercio pueden adoptar en relación con el proponente registrado en el RUP que con sus actos dolosos defraude la confianza considerada como elemento fundamental de las relaciones contractuales con el Estado. Prima facie las expresiones demandadas buscan proteger los principios de transparencia, moralidad y eficiencia administrativa, en cuanto son pilares de las relaciones contractuales del Estado.

4.8. El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 734 de 20129, estableció el procedimiento administrativo que las Cámaras de Comercio deberán observar en cuanto a la inscripción, renovación y actualización en el RUP. El mismo estatuto prevé los recursos administrativos y judiciales procedentes ante las actuaciones de estas entidades respecto de los proponentes que aspiren a celebrar contratos con la administración pública.

5.1. Las inhabilidades consagradas en la Constitución Política y en las leyes, tienen como propósito la defensa del interés general y del bien común representado por las instituciones encargadas de realizar los fines del Estado (C. Po. Art. 2º). El régimen de inhabilidades propende, entre otros propósitos, por la defensa del buen nombre y la buena marcha de la

administración, como también por la eficiencia, la eficacia, la moralidad y la transparencia de la función administrativa (C. Po. Art. 209).

Las circunstancias que el legislador describe bajo el título de “inhabilidades”, tienen la virtud jurídica de impedir al servidor público o al particular que incurra en ellas, ingresar a la función pública, permanecer en esta, celebrar contratos o, en general, acometer determinadas conductas jurídicas respecto de entidades estatales, como consecuencia de una medida impuesta al cabo de un proceso administrativo o judicial.

Siendo límite al ejercicio de derechos fundamentales y de libertades públicas, las circunstancias generadoras de inhabilidades deben estar señaladas en la ley, como también sus consecuencias. Es evidente que quien incurra en ellas no puede reclamar beneficios, menos aun cuando haya actuado de manera fraudulenta o incurrido en comportamientos altamente reprochables, tales como falsificación, ocultamiento o destrucción de documentos.

5.2. La Corte ha definido las inhabilidades como “…aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”10. Sobre la misma materia esta Corporación ha explicado:

“Las inhabilidades son circunstancias que concurren en los individuos que les impiden acceder o continuar ejerciendo un cargo público, por razón del conflicto que puede generarse entre sus intereses personales y los intereses públicos. La doctrina considera las inhabilidades como causales de inelegibilidad, pues impiden que el aspirante ocupe efectivamente el cargo, no obstante que algunas de ellas, en tanto que son sobrevivientes, pueden impedir que se continúe ejerciéndolo.

Ahora bien, la Carta Política de 1991 establece en su artículo 209 que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, para lo cual debe desarrollarse con fundamento en principios como la moralidad y la imparcialidad. El régimen de inhabilidades de los servidores públicos está diseñado precisamente para hacer efectivos estos

principios”11.

5.3. Fuentes de las inhabilidades

Las inhabilidades pueden provenir de diversas fuentes y contar con distintos objetivos, ellas presentan dos tipologías12 según su procedencia jurídica y la finalidad que persiguen.

El primer grupo tiene origen sancionatorio, es decir, cometida la conducta que la ley considera reprochable, el Estado impone la sanción correspondiente y adiciona una inhabilidad que impide al sancionado ejercer determinada actividad.

El segundo grupo no tiene origen sancionatorio sino que corresponde a una prohibición de tipo legal que impide a determinadas personas ejercer actividades específicas, por la oposición que pueda presentarse entre sus intereses y los comprometidos en el ejercicio de dichas actividades. Sobre las diferencias entre estos dos grupos la jurisprudencia ha precisado:

“En uno de los grupos están las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se desenvuelve en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política. Según lo ha señalado esta Corporación, a través de la potestad sancionadora el Estado cumple diferentes finalidades de interés general. ‘Así, por medio del derecho penal, que no es más que una de las especies del derecho sancionador, el Estado protege bienes jurídicos fundamentales para la convivencia ciudadana y la garantía de los derechos de la persona. Pero igualmente el Estado ejerce una potestad disciplinaria sobre sus propios servidores con el fin de asegurar la moralidad y eficiencia de la función pública. También puede el Estado imponer sanciones en ejercicio del poder de policía o de la intervención y control de las profesiones, con el fin de prevenir riesgos sociales’.

‘El proceso de tipificación de los delitos y de las faltas administrativas consiste en la determinación de conductas que, por afectar de manera significativa la convivencia social o el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, respectivamente, se sancionan con una pena.

(…)

10. El segundo grupo contiene las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos. En este sentido, las prohibiciones e inhabilidades corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y no se identifican ni asimilan a las sanciones que se imponen por la comisión de delitos o de faltas administrativas.

Desde este punto de vista la inhabilidad no constituye una pena ni una sanción; de lo contrario, carecerían de legitimidad límites consagrados en la propia Constitución Política. Por ejemplo, cuando el artículo 126 de la Carta Política señala que los servidores públicos no podrán nombrar empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente, no consagra falta ni impone sanción alguna; por lo tanto no vulnera los derechos de defensa, debido proceso, igualdad y trabajo ni el principio de proporcionalidad de la pena que le asiste a los parientes de las autoridades administrativas. Lo que busca la norma en este caso es evitar, entre otros efectos, el uso de la potestad nominadora a favor de los allegados, y la preservación de principios como la igualdad, la transparencia o la moralidad, lo cual está muy distante de entender la señalada prohibición como una sanción impuesta por la Constitución a los familiares del servidor público. En el mismo sentido las inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado no constituyen sanción penal ni administrativa para los participantes o interesados en un proceso licitatorio.

11. Por consiguiente, resultan diferenciables las sanciones administrativas de las prohibiciones e inhabilidades, en tanto no toda inhabilidad tiene carácter sancionatorio, al existir prohibiciones e inhabilidades que tutelan de diferente manera bienes, principios o valores constitucionales, sin que representen en sí mismas la concreción de una sanción ni de una pena’13.

5.4. Inhabilidades-sanción e inhabilidades-requisito

La Corte Constitucional ha explicado14 la diferencia entre las sanciones administrativas y las

inhabilidades, señalando que no toda inhabilidad tiene carácter sancionatorio, por cuanto hay inhabilidades que tutelan de diferente manera bienes, principios o valores constitucionales, sin que constituyan en sí mismas una sanción o una pena. La propia Constitución consagra las dos clases de inhabilidad, por ejemplo cuando prevé que no podrán ejercer determinadas funciones públicas quienes hayan sido condenados a pena privativa de la libertad por delitos comunes, ni quienes hayan perdido su investidura de congresista, casos en los cuales media un proceso sancionatorio.

Como forma de inhabilidad-requisito la Carta Política contempla que los nacionales por adopción no podrán ser elegidos popularmente para ejercer determinadas dignidades o que los magistrados no podrán ser nombrados en determinados cargos hasta que transcurra cierto periodo. No se trata en estos eventos de inhabilidades consecuentes con un proceso sancionatorio sino de medidas que pretenden proteger otros intereses, entre ellos la transparencia, la moralidad o la igualdad.

5.5. La diferencia entre una inhabilidad y la otra fue explicada, entre otras, en la sentencia C-111 de 1998 al examinar la constitucionalidad de la inhabilidad intemporal que estaba contemplada en el numeral 1° del artículo 43 de la Ley 2000 de 1995, conforme con la cual no podrían ejercer cargos públicos quienes hubieran sido condenados por la comisión de delitos castigados con penas privativas de la libertad; para explicar la exequibilidad de la norma la Corporación dijo:

“Ahora bien, ya la Corte ha definido que la preexistencia de condenas por delitos, concebida como causa de inelegibilidad para el desempeño de cargos públicos sin límite de tiempo, no desconoce el principio plasmado en el artículo 28 de la Constitución -que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad-, puesto que el objeto de normas como la demandada, más allá de castigar la conducta de la persona, radica en asegurar, para hacer que prevalezca el interés colectivo, la excelencia e idoneidad del servicio, mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo. Bajo el mismo criterio, se aviene a la Constitución la exigencia de no haber sido sancionado disciplinariamente, ni suspendido o excluido del ejercicio profesional”.

5.6. Posteriormente, en la Sentencia C-209 de 2000, al resolver sobre la acusación formulada en contra del numeral 1° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, que también

consagraba una inhabilidad intemporal para ser concejal consistente en haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, la Corte, reiterando la jurisprudencia anteriormente sentada, declaró la exequibilidad de la disposición con base, entre otras, en las siguientes consideraciones:

“Tampoco podría calificarse de inconstitucional el carácter intemporal que la norma le reconoce a la prohibición allí prevista, pues, tal como lo ha venido afirmando esta Corporación y ahora se reitera, las causales de inelegibilidad ‘sin límite de tiempo’, estructuradas a partir de la existencia previa de antecedentes penales, esto es, de sentencias condenatorias por delitos no políticos ni culposos, no conllevan un desconocimiento del Estatuto Superior -particularmente del principio de imprescriptibilidad de las penas- toda vez que el fundamento de su consagración no reposa en la salvaguarda de derechos individuales, sino en la manifiesta necesidad de garantizar y hacer prevalecer el interés general. Es así como la propia Constitución Política le reconoce efectos intemporales a esta causal de inhabilidad -la referida a la existencia de sentencia judicial condenatoria-, cuando directamente la regula para los congresistas (art. 179-1), el Presidente de la República (art. 197) y el Contralor General (art.267).

En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo –lo ha dicho la Corte-, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, deben evaluarse desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno”. (Negrillas fuera del original).

5.7. Al año siguiente, en la Sentencia C-952 de 2001, al resolver sobre la demanda presentada contra del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, modificatorio del 95 de la Ley 136 de 1994, que consagra como inhabilidad para ser alcalde la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haber perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la Ley 617, la de diputado o concejal; o haber sido excluido del ejercicio de una profesión,

la Corte reiteró su línea jurisprudencial:

“Ahora bien, del examen del texto de la Carta Política se hace evidente que la figura de la intemporalidad de la causal de inhabilidad por sentencias condenatorias previas por delitos no políticos ni culposos, no configura una creación original resultante del ejercicio de la potestad legislativa. A esa conclusión se arriba al analizar los artículos superiores 179, numeral 1º, 197, inciso 2º, 232, numeral 3º, 249, 264 y 267, entre otros, en los cuales se consagra dicha causal de inhabilidad ‘en cualquier tiempo’ para: los Congresistas, el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, el Fiscal General de la Nación, los magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Contralor General de la República.

Existiendo en el ordenamiento superior un parámetro normativo de esa naturaleza, no es posible censurar al legislador por reproducir la misma causal para una situación análoga, como es el acceso al cargo de alcalde en los términos intemporales de la norma examinada. En ese orden de ideas, la Corte en otras oportunidades ha aceptado que el legislador ‘pueda llevar adelante el ideario del Constituyente y establecer, para los concejales y alcaldes, una inhabilidad que se aplica a los congresistas y diputados, máxime si en su caso persiste el mismo motivo que la origina. Se trata, en últimas, de atender una exigencia de coherencia y armonía en el nivel normativo en modo alguno ajena al legislador”.

5.8. El estudio de esta línea jurisprudencial conduce a establecer que la Corte ha empleado tres argumentos principales para justificar la constitucionalidad de las inhabilidades intemporales: (i) ha estimado que el objeto de las normas que las consagran no es castigar la conducta de la persona que resulta inhabilitada, sino asegurar la prevalencia del interés colectivo y la excelencia e idoneidad del servicio público, “mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo”; (ii) ha considerado que dado que en la propia Constitución están consagradas expresamente algunas inhabilidades intemporales, el legislador puede proceder en idéntica forma al establecer otras de carácter legal; (iii) ha señalado que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad a la hora de definir el régimen de inhabilidades15.

6. Las inhabilidades para contratar con el Estado16

Las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades

del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual; ellas están vinculadas con los altos intereses comprendidos en las operaciones contractuales estatales, en cuanto imponen como exigencia que se lleven a cabo con arreglo a principios de imparcialidad, eficiencia, eficacia, moralidad y transparencia.

6.1. El régimen de inhabilidades para los contratistas obedece, además, a razones éticas, ya que con él se busca asegurar una adecuada selección que redunde en beneficio del interés público. Es pertinente recordar que a través de la contratación "las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines" (Ley 80 de 1993, art. 3º). Sobre este régimen ha dicho la Corte:

"Todo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de suyo excluye a ciertas categorías de personas del proceso de contratación, generando incapacidades especiales, impedimentos y prohibiciones de variada naturaleza, que en cierta medida afectan el derecho a la personalidad jurídica traducido, a su turno, en el principio general de capacidad legal (CC arts. 1502 y 1503; ley 80 de 1993, art. 6). De ordinario, como ocurre en la contratación estatal, la inobservancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se erige en causal de nulidad del contrato celebrado en esas condiciones (ley 80 de 1993, art. 44).

El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de este régimen y el de las correlativas nulidades, obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general ínsito en la contratación pública de manera que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Es evidente que si la restricción legal (incompatibilidad o inhabilidad) no se sustenta en ninguna necesidad de protección del interés general o ésta es irrazonable o desproporcionada, en esa misma medida pierde justificación constitucional como medio legítimo para restringir, en ese caso, el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que resultan rechazadas del ámbito contractual del Estado"17.

6.2. La inhabilidad permanente para contratar con el Estado

Las inhabilidades restringen la capacidad para contratar, pero en sí mismas no son una modalidad autónoma de sanción penal. Esta clase de sanción es impuesta como consecuencia de un ilícito en el que se juzga la antijuridicidad del hecho, la culpabilidad en su realización y la consecuente responsabilidad en la comisión del delito; según determine el legislador la pena puede acarrear una inhabilidad, lo cual no siempre ocurre debido a la diferencia entre la pena, consecuencia del delito, y la inhabilidad que puede ser autónoma, esto es tener como fuente una norma desligada del reproche penal.

6.3. Por antonomasia las inhabilidades constituyen restricciones al ejercicio de derechos, toda vez que se trata de impedir que determinadas personas afectadas por situaciones jurídicas que impliquen atentado contra los valores y principios que orientan la actividad estatal, puedan ingresar a la función pública o permanecer en ella. Sobre esta materia la Corte se ha pronunciado así:

"Generalmente las inhabilidades son consideradas como aquellas circunstancias previstas en la Constitución o en la ley, que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos casos impiden que la persona que ya viene vinculada a la función pública continúe en ella; además, tales circunstancias pueden tener consecuencias respecto de las personas que van a celebrar o han celebrado contratos con el Estado18; en general estas previsiones normativas tienen como objetivo lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a entablar relaciones jurídicas con el Estado"19. (Negrillas no originales).

6.4.Las inhabilidades estipuladas en el ordenamiento jurídico constituyen uno de los medios para garantizar la transparencia y la eficiencia en la actividad pública en general y en la contratación estatal en particular. La Sala recuerda que en virtud de la ley 970 de 2005, Colombia adoptó la Convención Anticorrupción, estatuto que en materia de contratación preceptúa:

"ARTÍCULO 9o. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA.

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.

Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;

c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;

d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno, y

e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

3. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos".

6.5. Al examinar la constitucionalidad de esta norma la Corte explicó:

"… la obligación del Estado colombiano de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático. Así, la justificación misma del Estado Social de Derecho pasa, entre otros aspectos, por la sujeción de la actuación de sus autoridades a los principios de legalidad, objetividad y debida utilización de los recursos públicos. Por lo tanto, las actuaciones venales, la concesión de ventajas indebidas dentro de los procedimientos estatales, el ocultamiento de información a los ciudadanos y la restricción de los legítimos espacios de participación ciudadana en la administración, entre otras conductas, son incompatibles con las previsiones constitucionales que propugnan por la protección del interés general como base misma del Estado. Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no sólo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal.

No puede perderse de vista, adicionalmente, los elementos innovadores que contiene la Convención, relacionados con la extensión de la prevención de los actos de corrupción al ámbito privado y el reforzamiento de la participación ciudadana en esta labor. Acerca del primer aspecto, es evidente que el instrumento internacional reconoce, a juicio de la Corte de forma acertada, que el tratamiento de la corrupción resulta incompleto si no incorpora medidas adecuadas y suficientes que garanticen las buenas prácticas de las empresas que

interactúan permanentemente en la actividad estatal. La experiencia demuestra que distintos escenarios de la función pública, como es el caso de la contratación, resultan con frecuencia relacionados con actos de corrupción ocasionados, la mayoría de las veces, por la ausencia de controles efectivos a la actuación de los particulares que concurren en tales procesos".20 (Subraya la Sala).

6.6. Las inhabilidades difieren de los impedimentos en cuanto estos restringen la posibilidad de ejercer funciones administrativas coetáneamente con aquellas inicialmente asignadas. En palabras de la Corte, ellas son "…una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado"21.

6.7. La Corte ha sostenido que las inhabilidades pueden ser temporales o permanentes; así, en la sentencia C-353 de 2009 afirmó: "… las inhabilidades pueden ser de índole permanente o temporal y, en ambos casos, opera con carácter general frente al desempeño futuro de funciones públicas o, como en el presente caso, respecto de la posibilidad de celebrar contratos con el Estado".

En materia de inhabilidades el legislador cuenta con una amplia potestad de configuración de las causales, como también de su duración en el tiempo, siempre y cuando atienda a los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución. El ejercicio de esta atribución no puede ser irrazonable ni desproporcionado respecto de la finalidad que persigue, como tampoco desconocer derechos fundamentales vinculados con las inhabilidades, como ocurre con el derecho al trabajo.

En cuanto a los fines, la Sala recuerda que la expedición de un régimen de inhabilidades tiene por propósito garantizar los principios de moralidad, idoneidad, probidad, transparencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública. Acerca de la intemporalidad de las inhabilidades y la proporcionalidad de las mismas la Corte ha dicho que "el Legislador bien puede establecer inhabilidades permanentes derivadas de la comisión de faltas disciplinarias,

siempre y cuando la medida adoptada se adecue a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública”22.

Por definición toda inhabilidad implica restricción para el ejercicio del derecho al trabajo, limitación que se encuentra justificada en la realización de la prevalencia del interés general y en el cumplimiento de los principios que orientan la función administrativa, todo en aras de la consecución de los fines estatales. De esta manera, desde una perspectiva constitucional hay razón suficiente para imponer restricciones al derecho al trabajo cuando, con miras a proteger valores superiores, el legislador establece inhabilidades intemporales o permanentes. Acerca de la potestad para limitar el derecho fundamental de acceso a la función pública, la Corte ha expuesto:

“La Carta Política de 1991 establece en el artículo 40 el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Dentro de las varias manifestaciones que adopta este derecho se encuentra la posibilidad de elegir y ser elegido (num.1o.) así como de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7o.), salvo para aquellos colombianos que, por nacimiento o por adopción, tengan doble nacionalidad, en los casos y de la forma que lo establezca la respectiva reglamentación legal.

El derecho político en mención ha sido reconocido como fundamental y de aplicación inmediata en el texto constitucional (CP, arts. 40 y 85), dado el desarrollo que permite alcanzar, no sólo en el patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, sino también en la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana (C.P., art. 1o.). No obstante, es posible someterlo a limitaciones23 en aras de la defensa y garantía del interés general, como sucede para efectos del señalamiento de las condiciones de ingreso al ejercicio de un cargo o función públicos.

En efecto, el ejercicio de la función pública hace referencia al ‘conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines’24. Dicha función debe realizarse según los principios orientadores de la función administrativa puesta al servicio de los intereses generales y que se refieren a la moralidad,

igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (CP, art. 209). En ese orden de ideas, el ingreso al ejercicio de la función pública debe sujetarse a las condiciones que hagan efectivos dichas reglas”25.

7. Análisis de constitucionalidad de las expresiones demandadas

Los accionantes solicitan a la Corte que declare inexequibles las expresiones que a continuación se subrayan:

“En el evento en que la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias se le cancelará la inscripción en el registro quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. En caso de reincidencia la inhabilidad será permanente”.

Mediante el Decreto 734 del 13 de abril de 2012 el Gobierno Nacional reglamentó el estatuto general de la contratación de la administración pública. Para definir cuando se presenta una grave inconsistencia, en el parágrafo del artículo 6.3.5. de este Decreto se establece:

“Se entiende que hay una grave inconsistencia, cuando como consecuencia de la impugnación interpuesta por una entidad estatal se evidencia que los documentos soporte suministrados por el proponente para acreditar los indicadores financieros ante el Registro Único de Proponentes generaron una alteración en cualquiera de los indicadores financieros de cuando menos el diez por ciento (10)%, o se presenta una variación de más del diez por ciento (10%) de duración o valor del contrato referido en la experiencia acreditada frente a la prueba documental aportada por la entidad estatal”.

Es decir, en aras del debido proceso mediante decreto reglamentario se ha establecido el alcance del concepto “grave inconsistencia”, con el propósito de garantizar el principio de legalidad respecto de la conducta censurable que le será imputada al proponente inscrito en el RUP.

7.1. Clasificación de las inhabilidades

Hasta este momento, como se ha explicado, la jurisprudencia distingue entre las inhabilidades-sanción y las inhabilidades requisito, siendo las primeras derivadas del ejercicio

del derecho punitivo del cual es titular el Estado, mientras las segundas son creadas autónomamente por el legislador.

7.2. La inhabilidad-sanción corresponde a la consecuencia establecida por el legislador en los casos en que la persona resulta condenada en procesos de responsabilidad política, penal, disciplinaria, contravencional o correccional, es decir, cuando el Estado ha ejercido respecto de ella el ius puniendi en cualquiera de sus formas. En este caso, a la sanción principal (pérdida de investidura, prisión, destitución, arresto o multa, por citar algunos ejemplos), le sobreviene la inhabilidad que el legislador haya previsto (inelegibilidad permanente, prohibición para ejercer una profesión, inhabilidad para ocupar cargos público, por ejemplo), siendo la sanción y la inhabilidad consecuencias directas de una conducta socialmente reprochable y jurídicamente punible.

7.3. La inhabilidad-requisito corresponde a la consecuencia establecida por el legislador respecto de determinados hechos o actos jurídicos que implican atentado o transgresión a valores, principios o derechos amparados por el constituyente, sin que la imposición de la medida requiera de un juicio punitivo previo; la inhabilidad-requisito tiene carácter autónomo en cuanto no está vinculada ni depende de un proceso sancionatorio previo. Esta medida se presenta, por ejemplo, cuando el constituyente o el legislador establecen la edad mínima para ser elegido senador, representante a la cámara, contralor general de la República, diputado o para ser nombrado ministro; en estos casos, tener menos de 30, 25, 35 o 18 años de edad acarrea una inhabilidad para ingresar a la función pública, pero no significa haber sido sancionado.

7.4. La similitud entre las inhabilidades permanentes derivadas de un proceso sancionatorio y las establecidas autónomamente está dada en que en ambos casos el legislador busca restringir el ejercicio de funciones públicas en defensa de intereses superiores, entre estos los relacionados con la realización de los principios de moralidad, probidad, eficiencia, transparencia y publicidad, todo para la adecuada concreción de los fines estatales.

7.5. La diferencia está dada en que en el primero de los casos, es decir, cuando la inhabilidad es consecuencia de un juicio sancionatorio previo, el afectado con la medida contó desde el comienzo con las garantías del derecho al debido proceso (juicio político, penal, disciplinario, contravencional o correccional), lo que supone respeto por el principio de legalidad en cuanto

a la conducta sancionable, como también respecto del juez o de la autoridad encargada de conocer del asunto, la sanción aplicable, el trámite o procedimiento a seguir, la competencia en única o en doble instancia, la presunción de inocencia, el derecho de contradicción y, en general, las garantías derivadas del artículo 29 superior.

Además, en todos los casos de inhabilidad-sanción o consecuenciales a un proceso sancionatorio, la autoridad respectiva adelantó un juicio de responsabilidad sobre el comportamiento del inculpado o procesado, para determinar si merecía el reproche político, penal, disciplinario, contravencional o correccional; situación distinta se presenta cuando el constituyente o legislador establecen una causal de inhabilidad-requisitode aquellas en las cuales no media la voluntad del afectado, como ocurrecuando la misma deriva de la edad para ingresar a una función, la nacionalidad por nacimiento para ser elegido congresista, el origen étnico para ser elegido congresista o el parentesco por consanguinidad para ser elegido o designado, eventos en los cuales no siempre quien resulta afectado con la medida ha expresado su voluntad o actuado deliberadamente en contra del orden jurídico.

7.6. Nueva forma de inhabilidad

El asunto actualmente sometido a examen de la Corte permite avanzar jurisprudencialmente, considerando que la inhabilidad permanente generada en las expresiones que se impugnan no puede ser catalogada como inhabilidad-sanción ni como inhabilidad-requisito. Lo primero, porque no proviene de una sanción penal, toda vez que la misma norma prevé que la medida es autónoma del proceso penal que pueda iniciarse; lo segundo, porque la inhabilidad que se examina proviene de un trámite administrativo en el cual el proponente inscrito ha sido previamente retirado de la lista de aspirantes por un periodo de cinco (5años). La consecuencia está dada en que el proponente pierde la capacidad jurídica para contratar con el Estado y los actos que adelante serán considerados como nulos.

Podríamos considerar que estamos frente a una inhabilidad-consecuencial a un trámite administrativo, teniendo en cuenta que el proponente había sido inhabilitado previamente por cinco (5) años y reincide en una conducta política, administrativa y socialmente reprochable, consistente en incurrir en graves inconsistencias respecto de la documentación suministrada como soporte para su inscripción.

7.7. Inhabilidad permanente

La Corte ha avalado la imposición de inhabilidades permanentes26 derivadas de sanciones penales o disciplinarias, por considerar que antes del surgimiento de la inhabilidad el afectado dispuso de todas las garantías procesales para demostrar su inocencia y las autoridades respectivas desvirtuaron esta presunción encontrándolo responsable de las conductas imputadas, añadiendo a la sanción principal la inhabilidad prevista en el ordenamiento jurídico.

Distinta es la situación de quien resulta afectado con una inhabilidad intemporal sin haber contado plenamente con los derechos que la Constitución Política confiere en materia de debido proceso judicial y administrativo.Para la Sala, esta clase de inhabilidad solamente puede ser impuesta como resultado de un juicio en el que sean observados los principios consagrados en el artículo 29 superior, ya que de otra manera se estaría avalando actividades ajenas al más elemental sentido de justicia.

En esta medida, la Cámara de Comercio podrá imponer al proponente la inhabilidad permanente prevista en la norma demandada, siempre y cuando le garantice eficazmente los derechos derivados del artículo 29 de la Constitución Política, particularmente los relacionados con la legalidad de la conducta reprochable, la autoridad competente, el trámite previo a la adopción de la medida, la presunción de inocencia, el derecho a conocer las pruebas que obran en su contra y a controvertirlas, a aportar las que le beneficien y, en general, a ejercer los derechos derivados del mencionado precepto constitucional.

7.8. Procedimiento previo a la imposición de la inhabilidad permanente

Considera la Sala que el trámite previo a la adopción de la medida que impondrá la Cámara de Comercio se encuentra regulado por la Ley 1437 de 2011, código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, artículos 47 y siguientes, en cuanto se trata de normas que regulan el procedimiento administrativo que deberán observar las autoridades antes de adoptar medidas como la relacionada con una inhabilidad permanente.

El artículo 2º del citado estatuto establece:

ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en

sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

Es decir, las normas que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio (arts. 47 a 52) son aplicables a las Cámaras de Comercio en lo que resulte compatible. Los derechos y deberes de la autoridad pública y del procesado se encuentran allí establecidos y corresponden a lo siguiente:

CAPÍTULO III.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serian procedentes

Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

PARÁGRAFO. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

ARTÍCULO 49. CONTENIDO DE LA DECISIÓN. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.

2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.

3. Las normas infringidas con los hechos probados.

4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

ARTÍCULO 51. DE LA RENUENCIA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo 90 de este Código.

La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicará sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.

La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

PARÁGRAFO. Esta actuación no suspende ni interrumpe el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas.

ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

La aplicación de estos preceptos representa garantía para el proponente inscrito ante las Cámaras de Comercio y que podrá ser sometido a la medida prevista en las expresiones demandadas. El procedimiento dispuesto en las normas transcritas implica que la inhabilidad no podrá ser impuesta de manera automática sino con observancia plena de las reglas allí establecidas; por esta razón, la Sala condicionará la exequibilidad del segmento examinado al entendido que antes de imponer la inhabilidad permanente deberá agotarse el debido proceso previsto en la ley.

7.9. Razonabilidad de la medida

El juicio de razonabilidad requiere analizar la medida adoptada, si la misma es objetivamente justificable y si el fin perseguido con ella es constitucionalmente legítimo, debiendo existir correspondencia entre el medio y la finalidad.

En el presente caso, (i) la medida adoptada por el legislador (inhabilidad permanente para contratar con el Estado), afecta a quien de manera reiterada inobserve los deberes y las obligaciones que la ley le imponen como proponente inscrito en el RUP; (ii) la medida es objetivamente justificable (no arbitraria), teniendo en cuenta que afecta a quienes no cuentan con capacidad técnica, económica ni financiera para ejecutar un contrato, para demostrar lo contrario incurren en graves inconsistencias y por éste hecho han sido inhabilitados previamente por un periodo de cinco (5) años y, a pesar de su reprochable comportamiento, insisten en violar los principios y la reglas de la contratación, y (iii) la finalidad es constitucionalmente legítima (garantizar la realización de los valores, principios y reglas jurídicas que gobiernan la contratación estatal, concebida como un medio para lograr los fines estatales), ya que busca impedir que personas naturales o jurídicas carentes de cualidades suficientes (transparencia, probidad, honestidad y moralidad) puedan contratar con el Estado.

Para la Sala, la medida es razonable (no es arbitraria) teniendo en cuenta la correspondencia que existe entre el medio empleado (inhabilidad permanente para contratar con el Estado) y el fin perseguido (garantizar la transparencia, probidad, honestidad y moralidad en la contratación estatal).

7.10. Proporcionalidad de la medida

La Sala procederá a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta ser adecuada para alcanzar el fin buscado. Así, la Corporación determinará si el fin buscado y el medio empleado no están prohibidos por la Constitución y si el medio escogido es adecuado o idóneo para alcanzar el fin propuesto.

Para verificar la constitucionalidad de la medida adoptada por el legislador la Sala examinará su legitimidad, teniendo en cuenta (i) si la medida persigue una finalidad que no se encuentra prohibida por el ordenamiento constitucional, (ii) si la medida es adecuada para cumplir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad, es decir, si la medida es necesaria o proporcionada.

Respecto de (i) la finalidad de garantizar la transparencia, probidad, honestidad y moralidad en la contratación estatal ante el ilegal y reiterado comportamiento reprochable de los proponentes inscritos en el RUP,tiene fundamento en los artículos 1º, 2º y 209 de la

Constitución Política, (ii) la inhabilidad permanente para contratar con el Estado es adecuada para cumplir el mencionado fin, más aun cuando el artículo 83 superior consagra como principio la presunción de buena fe y esta resulta defraudada por el proponente incurso en la causal creada por el legislador para inhabilitarlo, (iii) la medida es proporcional, ya que es necesario impedir que quienes defraudan al Estado incurriendo en actos ilegales para lograr mejores calificaciones en condición de proponentes, puedan acceder a la calidad de contratistas, por cuanto ésta requiere de condiciones éticas, morales y jurídicas intachables, por tratarse de personas que tendrán a su cargo el manejo y administración de bienes y recursos públicos.

Para esta Corporación, el estudio sobre la finalidad (protección del interés general y del patrimonio público), vincula tanto el valor justicia mencionado en el preámbulo de la Carta, como también los principios consagrados en el artículo 209 superior.

Estima la Sala que la medida administrativa establecida en el segmento demandado, en virtud de la cual las Cámaras de Comercio podrán inhabilitar de manera permanente a los proponentes registrado en el RUP que a pesar de haber sido inhabilitados inicialmente por cinco (5) años, reincidan en consignar graves inconsistencias en los documentos que servirán de soporte para calificar su experiencia, capacidad financiera y aptitud técnica, es acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación.

7.11. La inhabilidad sometida a examen de la Sala tampoco desconoce lo dispuesto en el artículo 26 superior sobre libertad para escoger profesión u oficio, toda vez que la restricción impuesta por el legislador es conforme con los valores y principios superiores consagrados en la Carta Política, limitación que, como se ha explicado, es razonable y proporcional a los fines previstos en el artículo 2º de la Carta.

Igualmente, la medida que se examina no implica vulneración del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (C. Po. Art. 40-7), por cuanto a pesar de tratarse de un derecho fundamental, el legislador está facultado para regular su ejercicio, llegando inclusive a la posibilidad de impedir intemporalmente, previo el trámite del proceso respectivo, que la persona afectada con una inhabilidad pueda ingresar o permanecer en la función pública.

7.12.En conclusión, considera la Sala que la medida adoptada por el legislador con las expresiones demandadas no vulnera lo establecido en el artículo 28 de la Carta Política respecto de la imprescriptibilidad de las sanciones, como tampoco desatiende los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad dispuestos por la jurisprudencia para esta clase de asunto. Por lo mismo, la causal de inhabilidad creada por el legislador tampoco significa violación del derecho a escoger profesión u oficio, regulado en el artículo 26 superior, ni al de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40-7 superior.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES , por los cargos examinados en esta providencia, las expresiones “En caso de reincidencia la inhabilidad será permanente”, pertenecientes al artículo 6º de la ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012, en el entendido que para tal efecto se debe aplicar el debido proceso previsto en la ley.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007.

2Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

3 Sobre la reincidencia en comportamientos sancionables la Corte ha manifestado: “La reincidencia es una especie de las circunstancias modificativas agravantes de

responsabilidad, prevista en algunos ordenamientos sancionatorios, en virtud de la cual se hace más gravosa la situación del infractor cuando éste ha sido sancionado anteriormente por la comisión de otras infracciones de la misma o de distinta naturaleza. Este criterio es utilizado también por el legislador para excluir beneficios o circunstancias que actúan como atenuantes de la responsabilidad". Sentencia C-290 de 2008.

4 Cfr. Gaceta del Congreso de la República número 96 de 27 de marzo de 2007.

5Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

6 Decreto 19 de 2012, art. 166.

7 La finalidad del RUP es concordante con lo establecido en el artículo 10 de la ley 970 de 2005, "Por medio de la cual se aprueba la 'Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción', adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003".

ARTÍCULO 10. INFORMACIÓN PÚBLICA. Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones, y

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

8Acerca del RUP la jurisprudencia ha precisado: ”El registro de proponentes tiene un origen legal y hace parte de aquellas reglamentaciones que el legislador puede adoptar para dotar a la administración de mayores elementos de juicio para tomar decisiones que comprometen el interés público, en tanto la información allí contenida no se suministra para efectos de un contrato especial, sino para participar en todas las licitaciones de conformidad con el principio de la autonomía de la voluntad, pues al fin y al cabo los inscritos en este registro tienen la vocación permanentes de contratar con el Estado”. Sentencia C-949 de 2001.

9Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones. Este Decreto regula, entre varias materias, la divulgación y la publicidad en la contratación; las modalidades de selección del contratista; la promoción y protección de la industria nacional; las garantías en la contratación de la administración pública y en su título VI el Registro Único de Proponentes RUP, el cual contienela información de quienes aspiran a celebrar contratos con las entidades estatales, obtenida mediante la verificación de los requisitos habilitantes y demás información relacionada y la clasificación que cada interesado realiza al momento de su inscripción, renovación o actualización, aportando la documentación que se exige y que es objeto de verificación documental por parte de la Cámara de Comercio respectiva, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado decreto (Art. 6.1.2.1.). Los requisitos habilitantes y la clasificación de los proponentes se encuentran a partir del art. 6.2.1.1. y el procedimiento para impugnarlos actos de inscripción está regulado a partir del art. 6.3.1., reposición interpuesto por particulares, por entidades estatales, revocación del acto y nulidad del mismo, reconociendo en el art. 6.3.4. legitimación por activa a toda persona para demandar la nulidad de la inscripción, actualización o renovación, según las reglas del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

10 Sentencia C-558 de 1994.

11 Sentencia C-468 de 2008.

12 Cfr. Sentencia C-652 de 2003.

13Sentencia C-780 de 2001.

14 Sentencia C-1062 de 2003.

15 Cfr. Sentencia C-353 de 2009.

16Acerca de la naturaleza jurídica de las inhabilidades para contratar con el Estado pueden ser consultadas, entre otras, las Sentencias C-558 de 1994, C-221 de 1996, C-429 de 1997, C-532 de 2000, C-188 de 2008 y C-353 de 2009.

17 Sentencia C-415 de 1994.

19 Sentencia C-353 de 2009.

20 Sentencia C-172 de 2006.

21 Sentencia C-181 de 1997.

22 Sentencia C-948 de 2002.

23Vid. Sentencias C-558 de 1994 y C-509 del mismo año.

24 Sentencia C-631 de 1996.

25 Sentencia C-952 de 2001.

26 Cfr. Sentencias C-952 de 2001, C-1212 de 2001, C-948 de 2002, C-1062 DE 2003 y C-028 de 2006.