Sentencia C-384/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

POTESTAD REGLAMENTARIA-Concepto/POTESTAD REGLAMENTARIA-Excepcional

La potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Carta Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Excepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura, de la Junta Directiva del Banco de la República, del Consejo Nacional Electoral y de la Contraloría General de la República.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Contenido y alcance de la potestad reglamentaria

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Finalidad de la potestad reglamentaria

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Fundamento y límites

PRINCIPIO DE AUTONOMIA-Concepto

La autonomía que la Constitución le otorgaba a determinados organismos, entre ellos la Contraloría, significaba básicamente “i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada”.

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA VIGILANCIA DE LA CONTRATACION ESTATAL-Objeto

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA VIGILANCIA DE LA CONTRATACION ESTATAL-Elementos

primarios que lo integran

Lo conforma el catálogo de los proveedores, junto con los bienes y servicios, que éstos se encuentran en capacidad de ofrecer a la administración pública o a los particulares que manejan recursos públicos. Todo proveedor que desee participar en los procesos contractuales con la administración pública deberá inscribirse en el RUPR donde incluirá los precios de los bienes y servicios que ofrece a la misma. Este sistema suministrará a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada el umbral de precios de un bien o servicio.

CATALOGO UNICO DE BIENES Y SERVICIOS-Concepto/REGISTRO UNICO DE PRECIOS DE REFERENCIA-Conformación

CONTROL POSTERIOR-Concepto/CONTROL SELECTIVO-Concepto

CONTROL FISCAL SOBRE ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Momento en que se realiza

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Habilitación legal para expedir ciertos actos administrativos no contraría la Constitución

La habilitación legal al Contralor General de la República para que expida actos administrativos encaminados a crear subsistemas, métodos, principios, instrumentos y demás aspectos que garanticen el ejercicio del control fiscal, los que constituirán el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE (art. 2), al constituirse en una habilitación que conlleva la expedición de actos administrativos de carácter general y abstracto, con ánimo de permanencia, y orientados al ejercicio de una potestad reglamentaria relacionada directamente con la vigilancia de la gestión fiscal en materia de contratación estatal, se encuentra ajustada a la Constitución.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Fijación de términos en que los proveedores deberán registrar precios de bienes y servicios desborda competencia

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Condiciones y términos de consulta del CUBS y el RUPR desborda ámbito de potestad reglamentaria

LIBERTAD ECONOMICA-Límites

LIBERTAD ECONOMICA-No es un derecho absoluto

REGISTRO UNICO DE PRECIOS DE REFERENCIA-Exigencia de registrar precios de bienes y servicios no vulnera la libertad económica

CONTRATO ESTATAL-Contenido de la publicación

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por conexidad material entre la disposición demandada y el contenido de la ley

CONTRATO ESTATAL-Finalidad de la publicidad

Referencia: expedientes D-4312

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000, "por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones."

Actor: Luis Ricardo Gómez Pinto

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil tres (2003).

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

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Ricardo Gómez Pinto solicitó a la Corte declarar inexequible en su totalidad la Ley 598 de 2000 "por la cual se crean el Sistema de

Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones."

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 22 de octubre de 2002 resolvió admitir la presente demanda, por cumplir con todos los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ordenando la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al mismo tiempo, resolvió comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De igual manera, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y Derecho, a la Contraloría General de la República, a la Auditoría General de la República, al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, a la Confederación de Cámaras de Comercio – CONFECÁMARAS- y a los Departamentos de Derecho Público de las Universidad Nacional, Externado de Colombia, Rosario y Javeriana, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de la Ley 598 de 2000, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.092 del 19 de julio de 2000:

DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVI. N. 44092. 19, JULIO, 2000. PAG. 1

LEY 598 DE 2000

(julio 18)

por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de

Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, los cuales serán establecidos por el Contralor General de la República.

Parágrafo. Denomínase Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, al conjunto de códigos, identificaciones y estandarizaciones, entre otros, de los bienes y servicios de uso común o de uso en obras que contratan las entidades estatales para garantizar la transparencia de la actividad contractual en cumplimiento de los fines del Estado.

Artículo 2°. El Sistema de Información para las Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, estará constituido por los subsistemas, métodos, principios, instrumentos y demás aspectos que garanticen el ejercicio del control fiscal de conformidad con los actos administrativos que expida el Contralor General de la República.

Artículo 3°. Los proveedores deberán registrar, en el Registro Único de Precios de Referencia; RUPR, los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos, en los términos que para el efecto fije el Contralor General de la República.

Parágrafo. La inscripción en el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, tendrá vigencia de un año. Los proponentes podrán solicitar la actualización, modificación o cancelación de los precios registrados, cada vez que lo estime conveniente. Los precios registrados que no se actualicen o modifiquen en el término de un (1) año, contados a partir de la fecha de inscripción o de su última actualización carecerán de vigencia y en consecuencia no serán certificados.

Artículo 4°. La Contraloría General de la República, podrá contratar en condición de operador, con personas naturales o jurídicas de naturaleza pública o privada, la administración de los subsistemas o instrumentos del Sistema de Información para la Contratación Estatal, SICE, de conformidad con los métodos y principios definidos por el Contralor General de la República.

Artículo 5°. Para la ejecución de los planes de compras de las entidades estatales y la adquisición de bienes y servicios de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, se deberán consultar el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de que trata la presente ley, de acuerdo con los términos y condiciones que determine el Contralor General de la República.

Artículo 6°. La publicación de los contratos estatales ordenada por la ley, deberá contener los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios, adquiridos de conformidad con el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS.

Parágrafo. Para evitar la distorsión de precios por el incumplimiento en los pagos, las entidades del Estado, reconocerán un interés equivalente al DTF transcurrido 90 días de la fecha establecida para los pagos.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

(Firmas)

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor, la Ley 598 de 2000 le otorgó facultades al Contralor para reglamentar el tema de la contratación estatal, siendo aquélla exclusiva del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 189 numeral 11. Señaló además que la potestad reglamentaria es una función que el constituyente otorgó principalmente y expresamente al ejecutivo y excepcionalmente a diversos órganos del Estado dentro de los cuales no se encuentra la Contraloría.

Así mismo, manifestó que la ley, con la exigencia de su artículo 3º que todos los proveedores registren los precios de los bienes y servicios que están en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares, vulnera el derecho económico a la libre competencia, contenido en el artículo 333 de la Constitución Política.

Finalmente consideró que con la expedición de esta ley se está facultando a la Contraloría para ejercer un control fiscal previo y no posterior y selectivo como lo establece la Carta.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y Derecho

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, obrando en calidad de apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y como Directora del Derecho y el Ordenamiento Jurídico, intervino dentro de este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En primer término señaló que la ley 598 de 2000 ya había sido demandada, operando de esta forma la cosa juzgada relativa respecto a la expresión "transcurridos 90 días de la fecha establecida para los pagos", la cual fue declarada exequible mediante sentencia C-892 de 2001.

Posteriormente adujo que de acuerdo a la Constitución Política, el poder reglamentario está, en principio, en cabeza del Presidente de la República, y excepcionalmente en cabeza de diferentes autoridades y organismos como son el Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, la Junta Directiva del Banco de la República, entre otros.

De igual forma manifestó que el Contralor General de la República y las contralorías departamentales y municipales gozan de poderes similares al reglamentario, de conformidad con el artículo 268, numerales 1º y 12 y el artículo 272, inciso 6º de la Carta.

Afirmó que la atribución otorgada a la Contraloría General de la República relacionada con el diseño, administración y regulación del sistema de información para la vigilancia de la gestión fiscal en la contratación pública, no implica la reglamentación del procedimiento contractual ni su intervención, toda vez que las bases de datos sobre proveedores y precios no condicionan la contratación.

Consideró que la obligación de registrar los precios de los bienes y servicios que están en capacidad de ofrecer y que pueden solicitar la actualización, modificación o cancelación no limita la libre competencia y la libertad económica, toda vez que son los mismos proveedores quienes dentro de un marco normativo de igualdad de condiciones y bajo supuestos de ausencia de restricciones, fijan los precios de los productos que están en capacidad de

ofrecer, teniendo la posibilidad de actualizarlos o modificarlos de acuerdo con las leyes del mercado.

Por último, adujo que el hecho de que la publicación de los contratos estatales ordenada por la ley deba contener los precios unitarios y servicios de conformidad con el Catálogo Único de Bienes y Servicios CUBS, si bien versa sobre uno de los aspectos de contratación estatal como es la publicación de los contratos, constituye a su vez un mecanismo de control fiscal. Razón por la cual afirma que la ley demandada no viola el principio de la unidad de materia.

2. Universidad del Rosario

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, en calidad de decano de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario, se hizo presente durante el trámite del presente proceso, con el fin de solicitar la exequibilidad de la ley objeto de estudio.

Manifestó que la ley no le confirió potestad reglamentaria al Contralor sino la facultad de definir técnicamente unos sistemas, métodos, principios e instrumentos, lo cual no implica el ejercicio de aquélla facultad que se encuentra en cabeza exclusiva del Presidente.

A su juicio la ley no viola la libre competencia, por cuanto el Registro Único de Precios de Referencia tiene como objetivo servir de punto de referencia para la contratación por parte de las entidades públicas. Por tal razón afirmó que ningún proveedor está en situación ventajosa frente a los demás y que dicho registro es un mecanismo para hacer eficaz el principio de selección objetiva consagrado en la Ley 80 de 1993.

Finalmente adujo que con la expedición de esta ley no se afectó el principio de unidad de materia, pues a su parecer, el artículo 6º de la Ley 598 de 2000 se encuentra en conexidad con lo preceptuado en la totalidad del texto legal y es consecuencia de las disposiciones que regulan el catálogo de bienes y servicios en los contratos estatales.

3. Contraloría General de la República

La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, actuando en representación de la Contraloría General de la República, acudió al presente proceso con el fin de solicitar se declare exequible la ley 598 de 2000.

Inició su intervención trayendo a colación la sentencia C-716 de 2002, por medio de la cual se declaró la exequibilidad de la ley acusada, esto, con el fin de aclarar que la función que ejerce la Contraloría al regular el SICE no constituye un sistema de control fiscal previo.

A su juicio ha operado la cosa juzgada constitucional con respecto al cargo del demandante relacionado con la violación del artículo 268 C.P. que establece que el control fiscal debe ser posterior y selectivo.

En relación con el argumento del accionante que la Ley 598 de 2000, al ordenar que la publicación de los contratos estatales deberá contener los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios adquiridos de conformidad con el Catálogo Único de Bienes y Servicios CUBS está adicionando requisitos para la contratación, precisó que esto no implica una reforma a la ley 80 de 1993. Destacó que lo que se logró con tal obligación fue incluir un nuevo elemento y específico en la publicación de los contratos estatales como son los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios.

Respecto a este punto concluyó que con esta medida lo que se busca es brindar una mejor información sobre los procesos contractuales de las entidades estatales, al igual que la transparencia y el conocimiento por parte de los interesados.

De otra parte, expresó que el artículo 3º de la ley que establece que los proveedores deberán ingresar en el registro único de precios de referencia, RUPR, los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejen recursos públicos, no restringe ni limita la libertad económica, como lo considera el demandante; por el contrario, permite que la información que soporta la actividad contractual sea consultada por cualquier ciudadano interesado.

Finalizó su intervención manifestando que la libertad económica no es absoluta, toda vez que no está exenta de vigilancia estatal.

4. Ministerio del Interior

La ciudadana Ana Belén Fonseca Oyuela, obrando como representante judicial del Ministerio del Interior, intervino en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la

ley demandada.

En primer término manifestó que no le asiste razón al demandante en cuanto a que la normatividad de la ley 598 de 2000 quebranta el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, por cuanto le está otorgando facultades al Contralor General de la República para reglamentar materias pertenecientes al régimen de la contratación estatal, toda vez que los artículos 117 y 119 de la Carta, confiere a la Contraloría, por ser uno de los órganos de control, competencia para "dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal (artículo 269 num. 12)".

Respecto a los argumentos de la demanda, en el sentido que la Ley 598 de 2000 vulnera la libre competencia, señaló que por mismo mandato del artículo 333 de la Carta, este derecho no puede ejercerse de manera absoluta. Así mismo, en cuanto a la unidad de materia no comparte los argumentos del accionante.

Finalmente precisó que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-892 de 2001 y la C-716 de 2002 avaló la constitucionalidad del sistema de información objeto del presente estudio, reforzando el argumento de la libertad contractual de la Administración.

5. Auditoría General de la República.

La ciudadana Doris Pinzón Amado, en calidad de apoderada especial de la Auditoría General de la República acudió al presente proceso, con el fin de solicitar se declare la inconstitucionalidad de la Ley 598 de 2000.

En relación con el tema de la potestad reglamentaria, adujo que tal competencia, si bien se encuentra radicada principalmente en cabeza del Presidente de la República, no es de su competencia exclusiva. Indicó que con ocasión a la entrada en vigencia de la Constitución del 91, el poder reglamentario también se encuentra en cabeza de otros organismos.

En relación con lo anterior, después de haber citado varios pronunciamientos de esta Corporación, concluyó que el legislador podría atribuirle al Contralor General de la República facultades normativas, siempre que ellas se refieran a materias de su exclusivo resorte y que con su asignación no se invadan competencias reconocidas constitucionalmente a otras autoridades y no conlleve modificación al modelo constitucional adoptado.

Afirmó que con la ley 598 de 2000 no se le otorgó la potestad al Contralor para reglamentar la Ley 80 de 1993, sino la de poner en marcha el SICE, lo cual es un asunto relacionado con un control fiscal que no es previo.

Con base en lo anterior, realizó un análisis de la ley y consideró que como ésta en sus artículos del 1º al 4º estableció un mecanismo de control fiscal, no se discute la exequibilidad de estas normas.

No obstante respecto al artículo 5º, manifestó que éste desborda lo contemplado en la Constitución, al permitir al Contralor definir los términos y condiciones en que las entidades públicas deberán consultar el sistema para la vigilancia de la contratación estatal, por cuanto se está afectando directamente la contratación pública y por lo que dicha facultad le corresponde al Presidente de la República. A su parecer, lo anterior ha dado lugar a la creación de un nuevo registro de proponentes, que sólo puede ser reglamentado por el Presidente de la República.

Por último señaló que, "teniendo en cuenta que la norma cuestionada propende por establecer un mecanismo ágil para el ejercicio del control fiscal sobre la contratación estatal, así como proporcionar información clara y precisa sobre aspectos que pueden incidir en la contratación estatal, se estima que la medida adoptada en el artículo 6º de la ley guarda relación con la temática general de la ley y por tanto no se ha incurrido en desconocimiento del principio de unidad de materia."

6. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-.

La ciudadana Berta Alicia Suárez Casallas, en calidad de apoderada judicial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-. Argumentó que la ley no vulnera el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, toda vez que el artículo 268 de la misma estableció que además de las funciones allí señaladas, el Contralor General de la República, tendrá las demás que le señale la ley.

En su sentir la función otorgada mediante la ley 598 de 2000 a la Contraloría se ajusta al ejercicio del control fiscal que tiene a cargo dicha entidad.

En relación con la vulneración del artículo 333 de la Constitución (libertad económica) manifestó que esta misma norma permite exigir permisos previos y requisitos, siempre y cuando están autorizados por la ley. En adición hizo énfasis en que la ley produce efectos erga omnes, que es de obligatorio cumplimiento y que todo aquel que desee contratar con el estado deberá acogerse a la ley, condición que a su parecer no constituye violación a la libre competencia.

Finalmente, en relación con la supuesta violación al principio de la unidad de materia, indicó que el artículo 6º de la ley que requiere de la publicación de los precios en el registro, responde al objetivo de aquélla relacionado con el control fiscal con regulación de precios de manera homogénea.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La vista fiscal en su concepto expresó que en relación con el cargo que hace referencia a que la ley 598 de 2000 revivió el control fiscal previo abolido por el artículo 267 de la Carta, existe cosa juzgada constitucional, ya que la Corte se había pronunciado respecto a que las funciones concedida por esta ley no constituían un control fiscal previo ni mucho menos eran incompatibles con la función a él asignadas.

Consideró que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, que aquélla la ejercen otros órganos. Sin embargo aclaró que el Presidente la ejerce de manera permanente, que puede hacer uso de ella en cualquier tiempo y en principio sobre todas las leyes; mientras que la potestad de reglamentación de los demás, recae sobre materias específicas, se ejerce de manera excepcional, ya sea por mandato de la Constitución o la ley.

En este orden de ideas sostuvo que la Ley 598 de 2000 atribuye al Contralor General de la República la facultad de reglamentación, en tanto le está determinando las materias específicas que debe regular, tales como el SICE, CUBS y el RUPR, debiendo expedir las normas que permitan realizar de manera adecuada el control fiscal posterior y selectivo que le corresponde a la Contraloría General de la República, en desarrollo de los principios constitucionales del control fiscal, que son la eficiencia, la economía, la transparencia y la valoración de los costos ambientales.

Aclaró que tal facultad de reglamentación no debe confundirse con la atribución de reglamentar la ley; que la facultad reconocida al Contralor en la norma acusada no se enmarca en la potestad reglamentaria propia del Presidente de la República, sino en una función administrativa que en razón de sus funciones le es propia. Lo anterior tiene su justificación en el artículo 268 numeral 13 de la Constitución que le atribuye al titular de la función de control fiscal las demás funciones que estime el legislador, siempre y cuando se encuentren relacionadas con el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo.

En síntesis consideró que la ley 598 se encuentra ajustada a la Constitución Política, en tanto las facultades concedidas al Contralor General de la República son el desarrollo del numeral 13 del artículo 268 de la Carta, que lo faculta para regular un asunto por medio de reglamento y no en virtud de la potestad reglamentaria que tiene el Presidente de la República, pues el reglamento expedido por el Contralor pretende que se ejerza un control fiscal independiente y autónomo sin injerencias del Ejecutivo.

De otra parte expresó que el deber de registrar los precios de los bienes y servicios que los proveedores se encuentren en condiciones de ofrecer a la Administración, tiene el fin de facilitar la consulta de los precios del mercado, la identificación de proveedores y los precios a los cuales éstos ofrecen sus bienes y servicios a la Administración de manera actualizada y real. Señaló además que tal obligación va acorde con el principio de transparencia de la función administrativa en materia de contratación, pues pretende garantizar la libre competencia leal y así seleccionar el mejor oferente.

Finalmente en relación con el cargo, según el cual la Ley 598 de 2000 revive el control previo que fue abolido por la Constitución de 1991, planteó que existe cosa juzgada constitucional absoluta, en tanto la Corte, en sentencia C-716 de 2002 declaró exequible la ley por este aspecto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda, ya que se dirige contra una ley de la República.

2. Las materias sujetas a examen.

De conformidad con los planteamientos de la demanda y las intervenciones de los ciudadanos y autoridades públicas, en la presente oportunidad corresponde a la Corte despejar los siguientes interrogantes:

1. ¿ la Ley 598 de 2000 está asignándole al Contralor General de la República la potestad de reglamentar una materia que desborda los parámetros señalados en el artículo 268 constitucional?

2. Según el artículo 3º de la Ley 598 de 2000, el deber que tienen los proveedores de registrar, en el "Registro Único de Precios de Referencia, RUPR", los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejen recursos públicos, ¿viola el derecho a la libre competencia garantizado en el artículo 333 constitucional?.

3. El artículo 6 de la Ley demandada, que dispone que la publicación de los contratos estatales ordenada por la ley deberá contener los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios, adquiridos de conformidad con el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, ¿contraviene el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 constitucional?.

4. Las facultades que la ley demandada le concede al Contralor General de la República para definir los métodos y principios para el funcionamiento de los sistemas en ella previstos, convierte la función de dicha entidad en un control previo contrario a la Constitución?.

3. Consideraciones previas: cosa juzgada constitucional.

La presente demanda se dirige contra la integridad de la Ley 598 de 2000, por la supuesta violación de los artículos 189-11 y 267 constitucionales; asimismo, de manera particular, contra los artículos 3 y 6 en su inciso primero aduciéndose violación a los artículos 333 y 158 de la Constitución, respectivamente.

Debido a que existen dos pronunciamientos anteriores de esta Corporación sobre la mencionada ley, es preciso analizar si ha operado o no el fenómeno de la cosa juzgada.

En sentencia C-892 del 22 de agosto 2001 la Corte, con ocasión de una demanda presentada

contra el parágrafo único del artículo 6 de la Ley 598 de 2000, por violación de los artículos 13 y 209 de la Carta Política, la Corte declaró inexequible la expresión “Transcurridos 90 días de la fecha establecida para los pagos”, contenida en la citada norma legal, por cuanto:

“encuentra la Corte que la norma parcialmente acusada, en cuanto establece un plazo de gracia de 90 días para que la administración empiece a reconocer intereses de mora, luego de vencido el plazo para el pago, viola el principio de responsabilidad contractual consagrado en el artículo 90 de la Carta y, por esa misma vía, los principios de justicia conmutativa, igualdad, respeto por los derechos adquiridos con justo título y buena fe, contenidos en los artículos 2°, 13, 58 y 83 del mismo ordenamiento Superior. Igualmente, la previsión demandada resulta contraria a los principios que desarrollan la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta1.

En consecuencia, en relación con la citada expresión legal, en el presente asunto esta Corporación decidirá estarse a lo resuelto en sentencia C- 892/2001.

Por otra parte, en sentencia C-716 del 13 de Septiembre de 2002, la Corte falló una demanda presentada contra la totalidad de la Ley 598 de 2002, por supuesta violación del Preámbulo y los artículos 267 y 268 del Texto Fundamental. En la parte resolutiva de la sentencia, esta Corporación declaró exequible la mencionada ley, pero exclusivamente en relación con el cargo analizado en la providencia, el cual consistió en atacar la citada ley por cuanto sus disposiciones implicarían una inversión del control fiscal posterior y selectivo que fue impuesto por la Constitución de 1991 y conferido a la Contraloría General de la República por el mismo Estatuto.

Para esta Corporación, el cargo no estaba llamado a prosperar por cuanto la citada ley, de manera alguna implementó un nuevo sistema de control fiscal previo; por el contrario, el legislador diseñó un mecanismo de información que propugna la agilización de los procesos de contratación, estimula la transparencia, facilita la consulta de las opciones, aumenta el espíritu de competencia entre los oferentes y propicia el control social sobre la actividad contractual de la Administración.

Así las cosas, resulta claro que únicamente el último cargo de inconstitucionalidad planteado por el aquí demandante contra la totalidad de la Ley 598 de 2002, resulta ser idéntico al examinado y fallado por esta Corporación en sentencia C-716 de 2002, razón por la cual ha

operado el fenómeno de la cosa juzgada relativa.

Por lo tanto, la Corte debe entrar a examinar en este caso la procedencia del cargo dirigido contra las facultadas reglamentarias otorgadas al Contralor General para determinar si invaden la órbita del Presidente de la República y además, los cargos particulares contra los artículos 3 y 6 inciso primero de la misma.

4. Examen de los cargos propuestos en la demanda.

Considera el actor que mediante la normatividad demandada, el legislador le asignó al Contralor General de la República la potestad de reglamentar una materia que es de competencia exclusiva del Presidente de la República (art. 189-11). Al respecto, teniendo en cuenta el texto de la Ley 598 de 2000, entiende la Corte que el cargo de la demanda en este punto se dirige contra las expresiones mediante las cuales el legislador le asignó una competencia reglamentaria al Contralor referidas al Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS y el Registro Único de Precios de Referencia de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública, RUPR, en los artículos 1º, 2º, 3º y 5o.

Con el propósito de determinar si le asiste o no razón al ciudadano demandante, la Corte analizará el contenido y alcance de la potestad reglamentaria que por Constitución tiene el Contralor General de la República. Acto seguido, relacionará y examinará cada una de las funciones que la Ley 598 de 2000 le estableció al Jefe de este órgano de control fiscal con el fin de determinar si éstas se ajustan o no al estricto ámbito competencial del Contralor o si por el contrario invaden el del Presidente de la República.

4.1. Contenido y alcance de la potestad reglamentaria del Contralor General de la República.

El poder reglamentario, en tanto que atribución a la Administración de una facultad de producir normas jurídicas, tiene como fundamento en un Estado Social de Derecho la necesidad de adoptar disposiciones generales y abstractas mediante las cuales se desarrolle el sentido de la ley, a fin de poder hacerla ejecutable. Este poder reglamentario está limitado

por el espíritu y el contenido de la ley que reglamenta. Así pues, el acto expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria debe aportar los detalles, los pormenores de la ejecución de la ley, facilitar su entendimiento y comprensión.

Al respecto, esta Corte en sentencia C-805/01, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil consideró lo siguiente:

"La potestad reglamentaria es "…la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley … [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.

La potestad reglamentaria, entendida como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas, la tiene asignada de manera general, en principio, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Carta Política, quien puede ejercerla en cualquier momento sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Excepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República2. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura3, de la Junta Directiva del Banco de la República4, del Consejo Nacional Electoral5 y de la Contraloría General de la República6.

Así pues, la potestad reglamentaria que constitucionalmente tiene asignada el Contralor General de la República se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en los numerales 1 y 12 del artículo 268 Superior, es decir, para la prescripción de los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de los fondos o de bienes de la Nación,

indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deben seguirse, así como a dictar las normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Así ya lo había precisado esta Corporación7 cuando consideró que la Constitución le ha atribuido al Contralor General de la República cierta potestad reglamentaria a fin de que pueda desarrollar la función de vigilancia de la gestión fiscal, prescribiendo los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, para que al rendir las cuentas a que están obligados lo hagan de una manera ordenada y sistemática, e indicar los criterios de evaluación que deberán seguirse, así como dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, para facilitarles a las contralorías el ejercicio de su función8.

Esta potestad reglamentaria tiene su fundamento y límite en el principio de autonomía que el Texto Fundamental le otorgó a determinados órganos de control del Estado, y debe ser ejercida dentro del ámbito propio de sus funciones y según la modalidad de control fiscal que establece la Constitución, es decir, un control posterior y selectivo encaminado a realizar una vigilancia de gestión fiscal del Estado que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

En suma, el ejercicio de la potestad reglamentaria del Contralor General de la República está limitada por un criterio material en el sentido de que se encuentra estrechamente vinculada a las funciones que la Constitución le asigna expresamente a este órgano de control, en los términos de los numerales 1 y 12 del artículo 268 constitucional.

4. 2. Funciones atribuidas por el legislador al Contralor General de la República mediante la Ley 598 de 2002.

La Corte10, al estudiar un cargo general contra la Ley 598 de 2002, consistente según el actor, en que al haber atribuido al Contralor General de la República las mencionadas funciones, se implantó un control previo y no posterior como lo establece la Constitución, consideró que el legislador ha conferido a la Contraloría funciones acordes con el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, que no solo lo permiten sino que lo facilitan y optimizan,

concluyendo entonces que por ese cargo la mencionada ley era exequible.

Como en el presente caso el cargo propuesto hace referencia a la indebida atribución de funciones al Contralor General de la República las que en decir del actor corresponden al Presidente de la República por tratarse de potestades reglamentarias, corresponde a la Corte en esta oportunidad examinar en detalle cada una de las mencionadas funciones a fin de determinar si el legislador atribuyó una potestad reglamentaria contraria a la Constitución.

Mediante la Ley 598 de 2002 se crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SISE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones; así mismo, le atribuye competencia al Contralor General de la República para ejercer las siguientes funciones:

1. Establecer el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR. (art. 1)

2. Expedir actos administrativos encaminados a crear subsistemas, métodos, principios, instrumentos y demás aspectos que garanticen el ejercicio del control fiscal, los que constituirán el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SISE,. (art. 2)

3. Fijar los términos en que los proveedores deberán registrar los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos. (art. 3)

4. Determinar las condiciones y los términos en que se deberán consultar el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y del Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, para la ejecución de los planes de compras de las entidades estatales y la adquisición de bienes y servicios de los particulares o entidades que manejan recursos públicos. (art. 5)

Debe aclararse que el artículo cuarto de la Ley 598 de 2002 no entrega al Contralor facultad alguna reglamentaria respecto de la contratación, puesto que al disponer que la Contraloría

General de la República podrá contratar en condición de operador, con personas naturales o jurídicas de naturaleza pública o privada, la administración de los subsistemas o instrumentos del Sistema de Información para la Contratación Estatal, SICE, de conformidad con los métodos y principios definidos por el Contralor General de la República, solo permite la contratación de la Contraloría de tales subsistemas o instrumentos según los actos administrativos expedidos por el Contralor de acuerdo a la facultad conferida en el artículo segundo de la misma ley.

Así pues, para la Corte la exequibilidad de las funciones que atribuyó el Congreso de la República al Contralor mediante la Ley 598 de 2000 depende de que cada una de ellas se oriente al desarrollo de la función que la Constitución entregó a la Contraloría General11, y se enmarque en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Contralor General de la República.

El Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, se crea por la Ley 598 de 2002, como su nombre lo indica, para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, y reviste vital importancia por cuanto su finalidad es ofrecer información integral, especialmente al órgano de control fiscal, relacionada con todos los datos relevantes en el proceso de contratación estatal, facilitándole de tal manera el ejercicio de su función constitucional, y constituyéndose en una herramienta para el fortalecimiento y garantía del ejercicio del control posterior y selectivo, proporcionando además soportes a la rendición de cuentas por parte del Estado.

El SICE está integrado por dos elementos primarios que son el CUBS y el RUPR. Según lo previsto en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 598 de 2002, denominase Catalogo Unico de Bienes y Servicios, CUBS, al conjunto de códigos, identificaciones y estandarizaciones, entre otros, de los bienes y servicios de uso común o de uso en obras que contratan las entidades estatales para garantizar la transparencia de la actividad contractual en cumplimiento de los fines del Estado. Por su parte, al RUPR –Registro Único de Precios de Referencia- lo conforma el catálogo de los proveedores, junto con los bienes y servicios, que éstos se encuentran en capacidad de ofrecer a la administración pública o a los particulares que manejan recursos públicos. Todo proveedor que desee participar en los procesos contractuales con la administración pública deberá inscribirse en el RUPR donde incluirá los precios de los bienes

y servicios que ofrece a la misma (Art. 3º Ley 598 de 2000). Este sistema suministrará a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada el umbral de precios de un bien o servicio. Nótese cómo estos elementos, el CUBS y el RUPR, orientados de manera particular a la transparencia de la actividad contractual en cumplimiento de los fines del Estado, si bien son elementos del SICE, expanden su orbita de acción al proceso mismo de contratación estatal pues estos catálogo y registro deberán ser consultados en etapas anteriores y concomitantes con dicho proceso, por lo que, quienes deseen intervenir en ella deberán ajustarse al umbral de precios allí registrados y a la reglamentación que para el efecto se expida. Entonces, con el fin de rodear de condiciones de transparencia a la contratación estatal como un factor determinante de su legitimidad, mediante el establecimiento de estos catálogo y registro es evidente que se introducen condiciones y requisitos para el acceso a la contratación estatal.

Debe tenerse en cuenta, que para los efectos del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal12. Por lo tanto, el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública se realiza una vez se encuentren liquidados o terminados los contratos, según así lo dispone la ley 80 de 1993, artículo 65, disposición que fue encontrada exequible por esta corporación13. Cualquier actividad reglamentaria del Contralor que no se relacione con la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de bienes o fondos de la Nación escapa a sus funciones.

Como el artículo 1º de la Ley 598 de 2000 contiene una amplia autorización legal que desborda en parte las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión “los cuales serán establecidos por el Contralor General de la República”, pues a dicho funcionario solo le corresponde establecer el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, que se orienta a facilitar y garantizar el ejercicio del control fiscal de manera posterior y selectiva, y en el marco del numeral 1º del artículo 268 de la Constitución, es decir, en el proceso de rendición de cuentas los responsables del manejo de recursos y fondos de la nación.

Así las cosas, la habilitación legal al Contralor General de la República para que expida actos administrativos encaminados a crear subsistemas, métodos, principios, instrumentos y demás aspectos que garanticen el ejercicio del control fiscal, los que constituirán el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE (art. 2), al constituirse en una habilitación que conlleva la expedición de actos administrativos de carácter general y abstracto, con ánimo de permanencia, y orientados al ejercicio de una potestad reglamentaria relacionada directamente con la vigilancia de la gestión fiscal en materia de contratación estatal, se encuentra ajustada a la Constitución.

Debe tenerse en cuenta que, en la exposición de motivos de la ley demandada se evidencia que consideró el legislador para expedir la Ley 598 de 2000, la clara relación existente entre la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, la contratación estatal, la rendición de cuentas y el funcionamiento del SICE. Así lo expresó14:

"El SICE, en consecuencia, responderá para:

1. Garantizar el ejercicio del control fiscal más calificado.

2. Facilitar y soportar los procesos de preparación y evaluación de los presupuestos públicos.

3. Mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios a los organismos de control (negrilla fuera de texto).

4. Estimular y facilitar el ejercicio del control social".

Además de este claro antecedente legislativo, la Corte considera que un importante componente del proceso de rendición de cuentas guarda una estrecha e indudable relación con la forma en que una determinada entidad estatal ha venido ejerciendo su actividad contractual. En efecto, el mencionado proceso abarca aspectos financieros, de gestión y resultados, que se apoyan sobre el examen del respeto a los principios de eficiencia, es decir, que en igualdad de condiciones y calidad los bienes y servicios se haya obtenido el menor costo; economía, o sea que la asignación de recursos haya sido la más conveniente para maximizar los resultados; eficacia, es decir, que los resultados alcanzados lo hayan sido de

manera oportuna y guarden relación con los objetivos y metas15, así como la evaluación del impacto ambiental.

En tal sentido, es indudable la existencia de un claro vínculo material y finalístico entre la facultad consagrada en el numeral 1º del artículo 268 de la Constitución y la habilitación legal al Contralor General de la República para que expida actos administrativos encaminados a crear subsistemas, métodos, principios, instrumentos y demás aspectos que garanticen el ejercicio del control fiscal, los que constituirán el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE (art. 2).

Así pues, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "de conformidad con los actos administrativos que expida el Contralor General de la República", del artículo 2 de la Ley 598 de 2000.

Por el contrario, cuando el Congreso de la República facultó asimismo al Contralor General de la República para fijar los términos en que los proveedores deberán registrar los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos y para reglamentar el funcionamiento del Registro Único de Precios de Referencia RUPR (art. 3), lo que significa expedir normas jurídicas encaminadas a regular el registro de los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos, al no tratarse del ejercicio de una simple actividad de gestión de un sistema informático sino de la expedición de disposiciones jurídicas vinculantes para los entes administrativos mediante las cuales se estructura un sistema de registro público para la transparencia de la contratación estatal en el proceso de contratación estatal, desborda de esta manera las competencias constitucionales del Contralor e invade aquéllas del Presidente de la República, a quien corresponde ejercerla. Por las anteriores razones, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión "en los términos que para el efecto fije el Contralor General de la República", del artículo 3 de la Ley 598 de 2000.

Una última competencia que la Ley 598 de 2000 le entregó al Contralor General de la República consiste en determinar las condiciones y los términos en que se deberá realizar la consulta del Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y del Registro Único de Precios de

Referencia, RUPR para la ejecución de los planes de compras de las entidades estatales y la adquisición de bienes y servicios de los particulares o entidades que manejan recursos públicos (art. 5). También en este caso se trata del ejercicio de una potestad reglamentaria por cuanto las normas jurídicas que produzca el Contralor en la materia constituyen no sólo disposiciones administrativas, de gestión u organizativas, sino mandatos imperativos para determinados funcionarios públicos, y que al igual que en el caso del artículo 3 de la citada ley desborda el ámbito de la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Contralor e invade aquella del Presidente de la República, a quien le corresponde ejercerla, razón por la cual será declarada inexequible.

En suma, encontró la Corte que dada la íntima relación existente entre el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE y el ejercicio de un control fiscal posterior y selectivo por parte de la Contraloría General de la República, que incluye los procesos de rendición de cuentas, la atribución que realizó el Congreso de la República al Contralor para reglamentarlo y ponerlo en funcionamiento se avenía a la Constitución. Por el contrario, la atribución de potestad reglamentaria al Contralor en relación con el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública, vulnera la Constitución por cuanto el establecimiento y la reglamentación de estos sistemas informáticos va más allá de la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación y de la modalidad de control fiscal posterior y selectivo conferido por el Texto Fundamental a la Contraloría General de la República, facultad reglamentaria que le corresponde ejercer al Presidente de la República.

4. 3. Funcionamiento del SICE y libertad económica.

Alega el actor que la obligación que tienen los proveedores de registrar en el "Registro Único de Precios de Referencia, RUPR" los precios de los bienes y servicios de uso común en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares que manejan recursos públicos, de conformidad con el numeral 3 de la Ley 598 de 2000, constituye una flagrante violación del derecho económico a la libre competencia. La Corte no comparte estas aseveraciones por las razones que pasan a explicarse.

En numerosas oportunidades esta Corporación ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el

contenido esencial y los límites constitucionales al derecho a la libertad económica16. Es así como en sentencia C-616/01, la Corte se pronunció sobre la libre competencia, en tanto que componente esencial de la libertad económica, en los siguientes términos:

"Elemento característico de la libre competencia es la tensión que se presenta entre los intereses opuestos de los agentes participantes en el mercado, cuyo mantenimiento exige la garantía de ciertas libertades básicas, que algunos doctrinantes han condensado en: a) la necesidad que los agentes del mercado puedan ejercer una actividad económica libre, con las excepciones y restricciones que por ley mantiene el Estado sobre determinadas actividades. b) la libertad de los agentes competidores para ofrecer, en el marco de la ley, las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas, y c) la libertad de los consumidores o usuarios para contratar con cualquiera de los agentes oferentes, los bienes o servicios que requieren."

En lo que concierne a los límites al ejercicio de la libertad económica, la Corte en sentencia T-461/94 señaló:

El artículo 333 de la Carta señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común; que la libre competencia económica, si bien es un derecho de todos, supone responsabilidades; y que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social. El artículo 334 Ibídem confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, advierte con claridad que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

Posteriormente, en fallo C-332/00 la Corte insistió en los límites constitucionales existentes al derecho a la libertad económica, en los siguientes términos:

Los límites constitucionales a la libertad económica y a la libre competencia que, por razón de la prevalencia del bien común, del interés público y de la protección de los usuarios financieros, justifican que se prohiba a las instituciones financieras y aseguradoras, transferir el valor de la propaganda comercial por incentivos al ahorrador o usuario del producto o servicio promocionado.

En este orden de ideas, de conformidad con el artículo 2 constitucional, el Estado asume la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, entre ellos la libre competencia económica. No obstante, no se trata de un derecho absoluto ni de una barrera infranqueable a la intervención del Estado, la cual en este caso se encamina a garantizar los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en materia de contratación pública. Precisamente, en esta dirección apunta la puesta en marcha del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, uno de cuyos componentes es el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR.

Al respecto, esta Corporación en sentencia C-716 del 3 de Septiembre 2002, al referirse a los fines que el legislador persigue alcanzar con la puesta en marcha de estos bancos de datos señaló lo siguiente:

"Visto desde esta perspectiva, el SICE constituye una herramienta de consulta que permite averiguar por los bienes ofrecidos a la administración pública estableciendo los mejores precios ofrecidos en el mercado; permite consultar quiénes los ofrecen y en dónde se ofrecen. Como se infiere de su descripción, es indudable que el sistema redunda en beneficio de la efectividad de la gestión administrativa ya que ofrece a los encargados de los procesos de contratación mayores elementos de juicio a la hora de contratar. Dado que la consulta del SICE arroja resultados reales y actualizados de las diferentes opciones de compra, las entidades cuentan con la posibilidad de escoger, de entre las diferentes propuestas, la que resulte más conveniente a los intereses de la Administración. Nadie dudaría, en este sentido, de que el SICE permite la realización de algunos de los principios más relevantes de la función administrativa, como son la moralidad –en tanto que permite la sana competencia entre los proveedores de los servicios ofrecidos al Estado-, la eficacia –conferida por la misma rapidez en la consulta-, la economía –garantizada por la escogencia de las mejores opciones de compra-, la celeridad y la imparcialidad –representada en la objetividad de los criterios de contratación-, etc. (Art. 209 Constitución Política)" (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, la exigencia que realizó el legislador en el artículo 3 de la Ley 598 de 2000 a los proponentes de registrar en el "Registro Único de Precios de Referencia, RUPR", los precios de los bienes y servicios de uso común en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares que manejan recursos públicos, lejos de violar la libertad económica, la garantiza por cuanto se trata de un requisito

de orden legal que se encamina asegurar la libre concurrencia entre los oferentes. Además, por su diseño informático, el proponente puede, cada vez que lo estime conveniente, actualizar, modificar o cancelar los precios registrados en el banco de datos.

Así las cosas, el cargo de constitucionalidad planteado contra el primer inciso del artículo 3 de la Ley 598 de 2000 no está llamado a prosperar.

4. 4. Requisitos para la publicación de los contratos estatales y principio de unidad de materia.

Alega el demandante que el legislador al haber estipulado en el artículo 6 de la Ley 598 de 2000 unos requisitos adicionales que se deben cumplir para la publicación de los contratos estatales, desconoció el principio de unidad de materia. La Corte considera que el cargo no está llamado a prosperar por las razones que pasan a explicarse.

El artículo 6º de la Ley 589 de 2000, dispone que la publicación de los contratos estatales ordenada por la ley, deberá contener los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios, adquiridos de conformidad con el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS.

A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha venido decantando y precisando los elementos que conforman el principio de unidad de materia17.

Más recientemente, en sentencia C-309/02, la Corte ahondó en el contenido del principio de unidad de materia, en los siguientes términos:

“Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.”

Siguiendo por tanto la línea jurisprudencial que la Corte ha mantenido en relación con el principio de unidad de materia se concluye que este hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución.

En el caso del artículo 6 de la Ley 598 de 2002 es claro que no vulneró el principio de unidad de materia por cuanto existe una clara conexidad material entre la disposición demandada y el contenido general de la ley, cual es la creación del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR.

En efecto, si para garantizar la transparencia de la actividad contractual en cumplimiento de los fines del Estado, la ley creó el Catalogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, como un conjunto de códigos, identificaciones y estandarizaciones, entre otros, de los bienes y servicios de uso común o de uso en obras que contratan las entidades estatales, no es materia ajena a la regulación misma de la Ley 598 de 2000, sino parte integrante de la misma, que se haya dispuesto que la publicación de los contratos contenga además, los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios, adquiridos de conformidad con el CUBS, pues se trata justamente de uno de los mecanismos considerados por el legislador para garantizar dicha transparencia y facilitar la vigilancia de la contratación estatal. De manera que, bien podía el legislador al crear el CUBS disponer que sus componentes formarían parte de los requisitos de la publicación de los contratos administrativos.

La publicidad de los contratos como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información18, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla más transparente y facilitar su vigilancia, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema.

Por las anteriores razones, el cargo presentado por el demandante no está llamado a prosperar.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-892 de 2001 mediante la cual se declaró INEXEQUIBLE la expresión “transcurridos 90 días de la fecha establecida para los pagos”, contenida en el parágrafo único del artículo 6 de la Ley 598 de 2000.

SEGUNDO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-716 de 2002 que declaró EXEQUIBLE la Ley 598 de 2000 pero exclusivamente en relación con el cargo analizado en la providencia.

TERCERO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “los cuales serán establecidos por el Contralor General de la República” contenida en el artículo 1 de la Ley 598 de 2000.

CUARTO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “en los términos que para el efecto fije el Contralor General de la República” contenida en el artículo 3 de la Ley 598 de 2000.

QUINTO. Declarar EXEQUIBLE la expresión “Los proveedores deberán registrar, en el Registro Único de Precios de Referencia; RUPR, los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos,”, del artículo 3 de la Ley 598 de 2000, por no violar la libertad económica.

SEXTO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “de acuerdo con los términos y condiciones que determine el Contralor General de la República” contenida en el artículo 5 de la Ley 598 de 2000.

SÉPTIMO. Declarar EXEQUIBLE la expresión “La publicación de los contratos estatales ordenada por la ley, deberá contener los precios unitarios y los códigos de bienes y servicios, adquiridos de conformidad con el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS” contenida en el artículo 6 de la Ley 598 de 2000, por no violar el principio de unidad de materia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia del 22 de agosto de 2001, C-892/2001, demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 6 de la Ley 598 de 2000. Actora: Sonia Durán. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Sentencia C-805 de 2001

3 Artículo 257, numeral 3 constitucional.

4 Artículo 371, inciso 2 de la Constitución.

5 Artículo 265, numeral 9 constitucional.

6 Artículo 268, numerales 1 y 12.

7 Sentencia C-290 de 2002 M. P. Clara Inés Vargas Hernández

8Constitución Política, Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuantas, los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

9 Sentencia C-832 de 2000 M. P. Alvaro Tafur Galvis

10 Sentencia C-716 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

11 Constitución Política, artículo 267

12 Sentencia C-623 de 1999 M. P. Carlos Gaviria Diaz

13 " " " " "

14 Gaceta del Congreso núm. 178, miércoles 31 de mayo de 2000, "Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 96 de 1999 Senado, 201 de 1999 Cámara"., p. 5.

15 Younes, D. Régimen del control fiscal y del control interno, Bogotá, Legis, 1998, p. 142.

16 Ver entre otras las siguientes providencias: T-419/92, T-475/92, C-040/93, T-028 de 1994, T-291/94, C-624/98, C-333/99, C-332/00, C-697/00, C-586/01 y C-616/01.

17 En los últimos años se encuentran, entre otras, las siguientes providencias: C-657/00, C-501/01, C-737/01, C-995/01, C-992/01, C-1025/01, C-251/02 y C-309/02.

18 Vinyoles i Castells, M., La adjudicación de los contratos públicos, Madrid, Edit. Civitas, 1995, p. 93, citado por Expósito J.C. La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. Análisis de la selección de contratistas, Bogotá, Edit. Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 573.