

MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo en materia de contratación de mínima cuantía

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para determinar si se ajusta a los requerimientos de la ley

Tal y como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional, el pleno de la Corte, al momento de proferir sentencia, se encuentra habilitado para establecer, como cuestión previa, si la demanda que da lugar al proceso de constitucionalidad fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Ha señalado al respecto la Corporación, que la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5). Así, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, la Corte está habilitada para realizar un nuevo análisis de procedibilidad de la demanda en la sentencia, por ser ella la llamada a decidir, con carácter definitivo e inmutable, si hay o no lugar a proferir sentencia de mérito (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Ese nuevo estudio de procedibilidad lo lleva a cabo la Corporación “con el apoyo de mayores elementos de juicio, pues para entonces, además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Estudio de procedibilidad que adelanta la Corte Constitucional puede ser de dos tipos

El estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el Auto Admisorio; o (ii) explícito, si la demanda formulada genera dudas acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema. De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.

Referencia: expediente D-8801

Demandante:

Nicolás Ramos Barbosa

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 274 de la Ley 1450 de 2011 y 94 de la Ley 1474 de 2011

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Nicolás Ramos Barbosa demandó el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, y contra el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Mediante Auto del veinticuatro (24) de octubre de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

En la misma providencia, ordenó comunicar el proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Libre y del Atlántico, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Con el propósito de adelantar el examen de constitucionalidad de la ley en cuestión, el suscrito Magistrado decretó, además, la práctica de algunas pruebas que consideró conducentes para la decisión por adoptar. En consecuencia, se ordenó oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y a los secretarios de las comisiones respectivas, para que remitieran a la Corte copia íntegra del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación de los proyectos que se convirtieron en: Ley 1450 del 16 de junio de 2011 y Ley 1474 del 12 de julio de 2011 y las certificaciones de los debates y votaciones correspondientes al trámite y aprobación de los mismos.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 y del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, conforme a su publicación en los ejemplares del Diario Oficial No. 48.102 y 48.128 de 2011, respectivamente.

LEY 1450 DE 2011

ARTÍCULO 274. CONTRATACIÓN MÍNIMA CUANTÍA. Adiciónese al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, el siguiente numeral:

“5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas.

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La contratación a que se refiere el presente numeral se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, y en el artículo 12 de la presente ley”. 1

LEY 1474 DE 2011

ARTÍCULO 94. TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA. Adiciónese al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;
- b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;
- c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;
- d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

PARÁGRAFO 1º. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 2º. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que las disposiciones objeto de censura constitucional desconocen el principio de unidad de materia legislativa y contravienen lo dispuesto los artículos 158 (unidad de materia de los proyectos de ley) y 169 (título de las leyes) de la Constitución

Política y en el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992.

2. Fundamentos de la demanda

El actor afirma que en el trámite legislativo de los artículos 274 de la Ley 1450 de 2011 y 94 de la Ley 1474 de 2011 se desconoció la unidad de materia legislativa, principio contenido en los artículos 158 y 169 Superior que ordena que todo proyecto de ley debe estar referido a una misma materia, al igual que se debe guardar coherencia entre su título y contenido.

Para explicar dicho cargo menciona las sentencias C-714 de 2008 y transcribe los propósitos y objetivos de la Ley 1450 de 2011, concluyendo que “no encuentra relación directa e inmediata entre la contratación de mínima cuantía y los objetivos de la ley 1450 de 2001[sic], máxime cuando el artículo 150 establece en su último inciso que en materia de contratación, y así lo hizo mediante la ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, pues él es el único que puede crear, suprimir o modificar modalidades de selección entre otras cosas, así entonces, se requiere para estos temas un verdadero debate democrático en aras de conservar el interés general y abstracto de la ley. “.

Argumenta que el tema de la contratación de mínima cuantía debió ser debatido democráticamente y con unidad de materia en el Congreso de la República y no regulado por una ley con diferentes propósitos como la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

De otra parte, en relación con el cargo contra el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, el accionante considera que no existe unidad de materia entre el título de la ley y el contenido del precepto demandado.

Afirma que no hay coherencia entre el núcleo esencial de la Ley 1474 de 2011 que busca prevenir y controlar la corrupción y el contenido del artículo 94 acusado, “pues no se adopta ninguna medida para prevenir la corrupción en la modalidad de selección mencionada, a lo más busca limitarla como lo hace en sus párrafos”. Es decir, a su juicio, el artículo acusado se limita a restringir la contratación de mínima cuantía, sin que ello tenga impacto en el control de la corrupción.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito oportunamente allegado a esta Corporación, el día 7 de diciembre de 2011, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho intervino en el trámite de la presente acción con el propósito de solicitarle a esta Corporación que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

En efecto, expone que la contratación mínima se constituye en una vía de celeridad para el desarrollo de la actividad contractual del Estado y, al incorporarla al texto del Plan de Desarrollo, el legislador procuró dar herramientas a la administración pública para contribuir con el buen gobierno, la transparencia, la tolerancia con la corrupción y a la realización efectiva de los planes y proyectos propuestos por el ejecutivo.

En este sentido, explica que la Ley 1450 de 2011 -Plan Nacional de Desarrollo- modificó 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” e incorporó el tema de la contratación mínima en los procesos contractuales, sin que esto implique o genere la vulneración de los artículos 158 y 169 superiores.

Adicionalmente, advierte que el cargo de la demanda contra los artículos 274 de la Ley 1450 de 2011 y 94 de la Ley 1474 de 2011 no debe prosperar, toda vez que cuando se formula una acusación por vulneración de la unidad de materia, corresponde al demandante demostrarla, argumentando las siguientes premisas: “(i) cuál es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta.² Solo si el actor satisface esta carga podrá la Corte examinar los cargos formulados por la supuesta trasgresión del artículo 158 constitucional”.³

Por lo expuesto, concluye que los argumentos esgrimidos por el demandante no pueden ser de recibo, en virtud de la reiterada jurisprudencia constitucional en la materia.

2. Ministerio de Hacienda y de Crédito Público

El 9 de diciembre de 2011, la apoderada del Ministerio de Hacienda y de Crédito Público

intervino en el presente juicio a fin de solicitarle a esta Corporación, lo siguiente:

2.1. Que la Corte Constitucional se inhiba de pronunciarse de fondo y, como solicitud subsidiaria, que declare la exequibilidad del artículo 274 de la Ley 1450 de 2011

En primer lugar, expone que el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 ha sido derogado tácitamente por la Ley 1474 de 2011, por lo que, afirma, que la Corte carece de competencia para pronunciarse respecto de aquella pues si una disposición ha dejado de producir efectos, la Corte carece de objeto material sobre el cual ejercer competencia y el pronunciamiento sobre la exequibilidad no tiene sentido.

Manifiesta esta entidad que, en el evento que la Corte no considere procedente la anterior solicitud, se deberá declarar la exequibilidad del artículo 274 de la Ley 1450 de 2011.

Al respecto, advierte la interviniente que la Corte Constitucional ha manifestado que en lo relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia tiene rasgos específicos y diferentes a los aplicables a la normativa ordinaria, que responden a la naturaleza propia de esta norma y a la imposibilidad de incorporar en la misma contenidos ajenos a sus propósitos constitucionales específicos.

Desde esa perspectiva, afirma que “la unidad temática opera entonces también sobre las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de Inversiones que, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional deben tener ‘aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales’ señalados en la parte general, pues de no ser así, han de ser consideradas extrañas a la materia de una ley cuatrienal de planeación. 4(...)”.

En consecuencia, considera que no existe vulneración del principio de unidad de materia por parte del artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, toda vez que la norma acusada incluye una nueva modalidad de contratación que establece reglas cuya finalidad principal es mejorar las condiciones de la competitividad del país, en un marco de igualdad de oportunidades. Lo anterior, con la intención de promover el desarrollo económico, principalmente respecto de los sectores que aspiran a desarrollar empresa desde pequeñas transacciones, en un ambiente de publicidad y transparencia que esta modalidad de selección garantiza a través del procedimiento allí reglado.

2.2. Que la Corte Constitucional declare la exequibilidad del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011

En cuanto al cargo contra esta disposición, manifiesta que la norma acusada guarda relación de conexidad teleológica directa con el contenido general de la ley que la contiene y cumple con la finalidad general perseguida por la misma, toda vez que tanto el artículo demandado como la norma que lo contiene se dirigen a alcanzar un mismo designio dentro del contexto de transparencia y selección objetiva de la contratación pública. Por lo tanto, solicita que se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

3. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, mediante escrito del 9 de diciembre de 2011, en el que solicitó que se emita pronunciamiento inhibitorio sobre el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 y que se declare la exequibilidad de artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

Considera que la primera disposición acusada, al encontrarse derogada, no debería ser objeto de revisión constitucional en la medida en que ya su texto perdió vigencia.

En relación con la unidad de materia en la Ley 1474 de 2011, afirma el interviniente que no se trata de “una simple repetición de un artículo sin trascendencia jurídica como lo quiere hacer ver la demanda, sino ante la voluntad de darle a un instrumento contractual una vigencia indeterminada con un campo de acción más amplio”.

En efecto, explica como el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 guarda una estrecha relación con el título y contenido del proyecto de ley presentado por el gobierno, siendo considerado por el Congreso de la República como uno de los elementos que debían consagrarse para combatir la corrupción en la contratación pública de mínima cuantía.

Concluye que es razonable que la propia ley indique la forma cómo debe realizarse el esquema de ese tipo especial de contratación dentro de los principios constitucionales y del ejercicio de la función pública y “así evitar excesos o desviaciones por parte de los sujetos que intervengan en la cont

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Artículo 274 de la Ley 1450 de 2011

La Vista Fiscal señala que el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 reprodujo literalmente el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 y, en aplicación de las reglas sobre conflictos de las leyes en el tiempo, se concluye que al ser la Ley 1474 de 2011 posterior a la Ley 1450 de 2011, la primera prevalece sobre la segunda.

En el caso concreto, al tener el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 idéntico contenido sustancial al artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, se ha configurado el fenómeno jurídico de la derogatoria tácita, por lo que el referido artículo 274 ha perdido vigencia.

De tal suerte que, expone el Ministerio Público, al estar frente a una norma derogada, carece de objeto y de sentido que la Corte se pronuncie sobre su constitucionalidad.

En consecuencia, solicita que esta Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo por carencia actual de objeto.

2. Artículo 94 de la Ley 1474 de 2011

En cuanto a los cargos respecto al artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, la Vista Fiscal estima que constituyen una apreciación subjetiva del actor y que el demandante no logró explicar una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto constitucional. Por lo que solicita que esta Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

2. Alcance inicial de la presente demanda

El ciudadano Nicolás Ramos Barbosa demanda el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 “Por la

cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, por considerar que vulnera los artículos 158 y 169 superiores el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992 al regular la contratación estatal de mínima cuantía, asunto que, en su parecer, no guarda relación directa con la ley del plan nacional de desarrollo.

A su turno, en cuanto a la inconstitucionalidad que plantea del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.”Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, reitera lo dicho respecto del artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, así:

“En el capítulo VII de la referida ley se busca adoptar medidas para combatir la corrupción en los contratos estatales y dentro del mismo capítulo se encuentra regulado el Art. 94 sobre la misma contratación de mínima cuantía que establecía el Art. 274 de la Ley 1450 de 2011, pero le agrega una palabra más, pues habla de transparencia en dichos contratos, cuando verdaderamente ha sido transcrito dicho artículo del Art. 274 de la Ley 1450 de 2011 enunciando unos límites no más, entonces, no veo de ninguna manera cuales son las medidas que se adoptan para evitar la corrupción en los contratos de mínima cuantía, cuando a lo mucho extiende lo mismo del Art. 274 de la Ley 1450 de 2011 en dos párrafos más que buscan es limitar dicha figura y no prevenir la corrupción”.

Los intervinientes concuerdan en solicitar que esta Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo, en relación con el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, por haber perdido vigencia y no estar produciendo efectos jurídicos. De igual manera, estiman que se debe declarar exequible el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, al no estar vulnerando el principio de unidad de materia.

La Vista Fiscal, por su parte, solicita que esta Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo, en relación con el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, por carencia actual de objeto y, en relación con el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Así las cosas, por razones metodológicas, la Corte (i) analizará sus líneas jurisprudenciales acerca de los requisitos mínimos para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y (ii) examinará si en el caso concreto se configuró, al menos, un cargo de inconstitucionalidad.

3.- Requisitos mínimos para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Presupuestos que deben cumplirse para que la Corte pueda adelantar el juicio de constitucionalidad y proferir decisión de fondo

3.1. Como ya se ha señalado, el Ministerio Público y algunos intervinientes, le han solicitado a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, tras considerar que la demanda es inepta, en razón a que los cargos formulados no cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos para las demandas de inconstitucionalidad.

En atención a dicha solicitud, una vez más, pasa la Corte a reiterar su doctrina en torno al tema de la procedencia de las demandas de inconstitucionalidad y de los requisitos que éstas deben cumplir para que el juez constitucional pueda pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las leyes.

En efecto, esta Corporación ha señalado que sólo es competente para proferir decisión de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sometida a juicio a través de demanda ciudadana, cuando quien la formula ha cumplido con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, tal como los mismos han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional.

3.2. Adicionalmente, según lo ha manifestado esta Corporación, la consagración de unos requisitos mínimos de procedibilidad en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, no puede interpretarse como una restricción al ejercicio del derecho político y ciudadano a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución (C.P. art. 40-6). Por el contrario, sobre la base de que los derechos no tienen un carácter absoluto, la exigencia de tales requisitos se inscribe en el ámbito de la regulación o reglamentación del citado derecho, en dirección a lograr un ejercicio racional del mismo, permitiendo así que el órgano de control constitucional pueda adelantar el juicio de una forma ordenada, lógica y coherente, en aras de producir una decisión de fondo con alcance erga omnes y con efectos de cosa juzgada constitucional.

De este modo, la exigencia de una demanda en forma, materializada en el cumplimiento de los requisitos mínimos de procedibilidad, busca fijarle al demandante una carga mínima de comunicación y argumentación, en torno a aspectos claves relacionados con la preceptiva legal que acusa, las disposiciones superiores que considera violadas y las razones de dicha

violación, buscando con ello no solo garantizar un debido proceso constitucional, sino, también, que se respete la presunción de constitucionalidad que ampara las leyes, en el sentido de permitir que sólo haya lugar a un pronunciamiento de fondo sobre la validez o invalidez de las mismas, cuando existan verdaderas razones de inconstitucionalidad.

3.3. En ese orden, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone expresamente que las demandas que se promuevan en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deberán presentarse por escrito y contener: (i) el señalamiento de las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las preceptivas superiores que se estiman violadas, y (iii) la formulación de por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En relación con los dos primeros requisitos, la jurisprudencia ha destacado que su imposición persigue una doble finalidad⁵. Por una parte, (i) la determinación clara y precisa del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial. Y por la otra, (ii) que se señale de forma relativamente clara, las normas constitucionales que en criterio del actor resulten vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio, indicando la manera como las mismas son violadas.

Frente al requisito que dispone señalar las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, la Corte ha destacado que el mismo le asigna al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga de contenido material y no simplemente formal, en el sentido de exigirle la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma acusada, el cual debe estar amparado, no en cualquier tipo de razones o motivos, sino en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁶, que permitan plantear una verdadera controversia de tipo constitucional.

En la Sentencia C-1052 de 2001, este Tribunal llevó a cabo una labor de recopilación y ordenación de la jurisprudencia sobre la materia, procediendo a fijar en el mismo fallo el alcance de los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, los cuales deben ser necesariamente observados en la formulación de los cargos. Al respecto, se

explicó en el mencionado fallo:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’⁷, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁸ ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’⁹ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda¹⁰. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’¹¹.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’¹². El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’¹³ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad¹⁴.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales¹⁵ y doctrinarias¹⁶, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’¹⁷; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia¹⁸, calificándola ‘de inocua, innecesaria, o reiterativa’¹⁹ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional. (Negritas y subrayas fuera de texto)”.

3.4. En ese orden de ideas, el pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que ha sido sometida a juicio, está condicionado a que quien presenta la demanda, (i) no solo identifique en ella la preceptiva legal que acusa y las disposiciones constitucionales que considera violadas, sino además, (ii) a que formule por lo

menos un cargo concreto de inconstitucionalidad en contra de la preceptiva impugnada y lo sustente en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De acuerdo con ello, si la demanda no cumple las condiciones de procedibilidad mencionadas, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de fallar de fondo y, en su lugar, a proferir decisión inhibitoria.

4. Oportunidad procesal para el estudio de la demanda en forma

4.1. Tal y como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional²⁰, el pleno de la Corte, al momento de proferir sentencia, se encuentra habilitado para establecer, como cuestión previa, si la demanda que da lugar al proceso de constitucionalidad fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad.

Ha señalado al respecto la Corporación²¹, que la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

Así, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, la Corte está habilitada para realizar un nuevo análisis de procedibilidad de la demanda en la sentencia, por ser ella la llamada a decidir, con carácter definitivo e inmutable, si hay o no lugar a proferir sentencia de mérito (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Ese nuevo estudio de procedibilidad lo lleva a cabo la Corporación “con el apoyo de mayores elementos de juicio, pues para entonces, además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio”²².

4.2. No sobra destacar que el estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en

el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el Auto Admisorio; o (ii) explicito, si la demanda formulada genera dudas acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema.

De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.

4.3. Conforme con lo dicho, en el presente caso, aun cuando la demanda fue previamente admitida por el Magistrado Ponente, teniendo en cuenta que el Ministerio Público plantea serias dudas sobre su actitud sustancial, le corresponde al Pleno de la Corte determinar si es cierto que la aludida demanda cumple o no con los requisitos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

5. Ineptitud sustancial de la demanda para los cargos contra el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011

5.1. Según se ha mencionado, las disposiciones normativas acusadas en esta causa son el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” y el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Mediante dichas normas, se reglamentó el procedimiento para la contratación estatal de mínima cuantía, en procura de la transparencia y efectividad de la gestión pública. No obstante, las citadas disposiciones son cuestionadas, por considerar el actor que contradicen el principio de unidad de materia, al carecer de relación directa e inmediata con las leyes que las contienen. En el primer caso, con los objetivos y metas generales o los proyectos para llevarlos a cabo, establecidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En el segundo caso, con el propósito del fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Sobre esta segunda acusación en particular, cuestiona el actor si realmente ¿mediante la contratación de mínima cuantía se busca prevenir la

corrupción en los contratos estatales?

Conforme con el contenido de la demanda y las consideraciones precedentes, la Corte considera que estas acusaciones no satisfacen sustantivamente los presupuestos de especificidad, pertinencia y suficiencia, exigidos por la ley y la jurisprudencia para dar curso al estudio de fondo de una demanda de inconstitucionalidad, toda vez que los cargos no recaen directamente sobre el contenido de las disposiciones demandadas, como lo exigen los citados requisitos, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, a partir de su percepción personal en cuanto a la ausencia de relación directa con la materia central de las leyes que las contienen.

Esto se explica, en la medida en que no basta con afirmar que existe un desconocimiento del principio de unidad de materia, sino que es necesario que el demandante exponga en el primer caso, ¿por qué la regulación de la contratación estatal de mínima cuantía no guarda relación de conexidad con ninguno de los objetivos y metas generales o los proyectos para llevarlos a cabo, establecidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo? De igual manera, el cargo esbozado respecto del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 se limita a expresar un punto de vista subjetivo del demandante, basado en una mera apreciación de falta de unidad de materia entre el texto normativo acusado y la ley que lo contiene, sin ningún sustento jurídico que desvirtúe ¿por qué la transparencia en la contratación de mínima cuantía no guarda relación con las medidas contra la corrupción implementadas por el Gobierno?

5.2. En efecto, revisado con detenimiento los términos de la demanda bajo estudio, se advierte, sin discusión, que lo que en realidad es objeto de controversia, es la simple afirmación del demandante en cuanto a que la regulación de la contratación de mínima cuantía no busca prevenir ni erradicar la corrupción de la contratación estatal y que no tiene relación directa con los propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

En ese contexto, la falta de especificidad, pertinencia y suficiencia respecto de la presunta violación del principio de unidad de materia, surge como consecuencia de que los cargos esbozados en la demanda se limitan a expresar un punto de vista subjetivo del demandante, basado en una mera apreciación de falta de unidad de materia entre los textos normativos acusados sobre la transparencia en la contratación de mínima cuantía y las leyes que los contienen, en cuanto a que aduce que no guardan relación con las medidas contra la

corrupción implementadas por el Gobierno y con los propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la Corte, tal apreciación carece por completo de sentido, pues las normas acusadas, al regular objetivamente el procedimiento de invitación, selección y aceptación para una modalidad de contratación (de mínima cuantía), en principio parecerían inscribirse en el ámbito material de las leyes a las que pertenecen. De ahí la necesidad de que el demandante, argumentativamente, sustentara a cabalidad sus apreciaciones.

Como lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, para que pueda adelantarse el control de constitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, es necesario que quien presenta la demanda no sólo identifique la norma que resulta contraria a dicho principio, sino además, se requiere que señale de manera clara y razonable por qué considera que la misma no guarda relación con la materia de la ley, para lo cual es necesario que se formule la acusación a partir de lo que la norma dice y no “sobre la base de un contenido inexistente, supuesto por los actores”²³, que es precisamente lo que ocurre en el presente caso.

5.3. Así las cosas, siguiendo la doctrina constitucional, en el presente caso no es posible llevar a cabo la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales citadas y las normas legales impugnadas, propia del juicio de inconstitucionalidad, en cuanto las acusaciones que se formulan se apoyan en razones que no son pertinentes, específicas y suficientes para estructurar el cargo, lo cual descarta cualquier análisis material sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos acusados a la luz de las disposiciones citadas como inconstitucionales.

En consecuencia, aun cuando la demanda bajo análisis fue previamente admitida por el Magistrado Sustanciador, un detenido análisis de la misma lleva a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad. Por lo tanto, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulados contra el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011, por ineptitud sustancial de la demanda.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulados contra el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El Numeral 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, fue adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

2 Cfr. sentencia C-832 de 2006.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). Citada a folio 62 del cuaderno principal del expediente.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2008.

5 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-491 de 1997, C-1052 de 2001 y C-1123 de 2008.

6 Sentencia C-1052 de 2001.

7 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3 de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996.

8 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

9 Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido, C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

11 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000, C-011 de 2001, entre otras.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

13 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000, C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de

cargo.

15 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

17 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

18 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

19 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

20 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008 y C-1123 de 2008.

21 Ibídem.

22 Sentencia C-623 de 2008.

23 Sentencia C-841 de 2010.
