

C-508-95

Sentencia No. C-508/95

COSA JUZGADA

Ref.: Expediente No. D-831

Norma acusada:

Artículo 22, numerales 5 y 6. de la Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Actor:

Tulio Méndez Espinosa.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre nueve (9) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a proferir el fallo correspondiente, en relación con la demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano Tulio Méndez Espinosa, contra los numerales 5 y 6 del artículo 22 de la ley 80 de 1993.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

El texto de la norma acusada es el siguiente:

LEY 80 DE 1993

Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

III. LA DEMANDA.

a) Normas constitucionales violadas.

A juicio del demandante, los preceptos normativos acusados son violatorios de los artículos 116 y 29 de la Constitución Política.

B) Concepto de la violación.

Considera el demandante que se desconoce el artículo 116 de la Constitución Política, pues si la impugnación de la clasificación y calificación de los inscritos en las Cámaras de Comercio, para efectos de intervenir en la contratación estatal, envuelve un litigio entre particulares o entre una entidad estatal y un particular, las cámaras, al dirimir la impugnación estarían asumiendo la función estatal de administrar justicia, lo cual no está autorizado por la norma constitucional en referencia, toda vez que si bien ésta faculta para que los particulares sean

investidos transitoriamente de dicha función en condición de conciliadores o de árbitros, en el trámite de dichas impugnaciones no se está en ninguno de estos casos.

Agrega, que no obstante que las Cámaras de Comercio para efectos de llevar el registro único de proponentes son autoridades administrativas, no se les aplica el inciso 3o. del artículo 116 de la Constitución, el cual permite a la ley atribuir función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, teniendo en cuenta la naturaleza privada de éstas, pues la misma disposición señala que, “no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

En lo que atañe a la violación del artículo 29 de la Constitución, el demandante aduce que cuando el numeral 6° del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, establece como sanción imponible al inscrito de mala fe en el registro de proponentes la cancelación de registro quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de 10 años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar, viola flagrantemente el derecho al debido proceso en cuanto a que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO.

El ciudadano Jorge Luis Castro Bernal, interviniente en favor del Ministerio de Desarrollo Económico, se opuso a las pretensiones de la demanda con apoyo en los siguientes argumentos:

- En cuanto a la violación del artículo 116, debe anotarse que la Constitución (art. 210) permite atribuir por la ley a los particulares el cumplimiento de funciones administrativas. A su vez, por disposición del último inciso del artículo 150 de la Carta, al legislador le corresponde expedir el estatuto general de contratación, de manera que al hacerlo le asignó a las Cámaras de Comercio la función administrativa de decidir sobre la impugnación de los registros de las empresas contratistas y de aplicar la inhabilidad que consagra la norma impugnada.

- En relación con el segundo cargo por violación del artículo 29, considera que no hay desconocimiento del debido proceso porque el decreto reglamentario, expedido por el

gobierno el 28 de abril de 1994 en ejercicio de las facultades que le asignó el artículo 22.5 de la ley 80/93, estableció todo un ritual procesal que le garantiza al afectado controvertir la impugnación de su inscripción y ejercer plenamente su derecho de defensa. Es más, el acto que decide la impugnación es susceptible de ser controvertido, a través del recurso de reposición y de la acción contenciosa administrativa.

V . INTERVENCION DEL MINISTERIO DE GOBIERNO.

El ciudadano Jesús Fernando Marín Castrillón, interviniente por el Ministerio de Gobierno, se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que las Cámaras de Comercio no administran justicia cuando resuelven sobre la impugnación de una inscripción, sino que cumplen un trámite administrativo y deciden sobre el punto mediante un acto administrativo.

Pero, además, cuando las cámaras cumplen funciones administrativas, las decisiones que profieran pueden ser controvertidas, mediante el recurso de reposición y la acción correspondiente ante la justicia contencioso administrativa, como lo dispone la ley 80 y el decreto 856 de 1994.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Ante el impedimento del señor Procurador General de la Nación, intervino en el proceso el señor Viceprocurador, quien solicitó a la Corte decidir que debía estarse a lo resuelto en la sentencia C-166 de 1995, proferida por esta Corporación, mediante la cual se declararon exequibles los numerales 5 y 6 del artículo 22 de la ley 80 de 1993 que ahora nuevamente se demandan.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

De conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y resolver de manera definitiva sobre la demanda propuesta por el ciudadano Tulio Méndez Espinosa.

2. Cosa Juzgada.

Mediante la sentencia C-166 del 20 de Abril de 1995, y con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, esta Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas acusadas esto, sobre los numerales 5 y 6 del artículo 22 de la ley 80 de 1993, con ocasión de la demanda formulada por el ciudadano Jorge Hernán Gil.

En la sentencia en cuestión, la Corte consideró que los numerales acusados no desconocían los artículos 29 y 116 ni ningún otro precepto de la Constitución.

En cuanto a la alegada violación del artículo 116 señaló:

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

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

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

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

Con respecto al cargo de violación del art. 29, consideró:

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

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

(...)

“La Ley 80 de 1993 disipó toda duda sobre el particular ya que previó en el numeral 6o. del artículo 22 que las sanciones se ordenaran “previa audiencia del afectado”, prohijando de ese modo, los postulados del debido proceso que impiden que sin investigación y sin posibilidad de ejercer las más elementales garantías, se impongan las sanciones que la norma contempla. Queda a salvo, en todo caso, la iniciación del proceso penal correspondiente si se estima que la conducta reñida con el principio de la buena fe, constituye, además, delito”.

Así las cosas, y teniendo en cuenta el valor de cosa juzgada que tienen las sentencias de la Corte Constitucional, en los términos de los artículos 243 de la Constitución y 6o del decreto 2067 de 1991, se decidirá estarse a lo resuelto en la sentencia C-166 de 1995.

VIII. DECISION.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nacional, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

Estése a lo resuelto en la sentencia No. C-166 del 20 de Abril de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la gaceta de la Corte constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.