C-868-99

Sentencia C-868/99

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia real de cargos

Un precepto de la ley no es inconstitucional por la interpretación o aplicación que se haga de ella sino por su oposición sustancial a los principios o normas de la Carta Política. Cómo desarrollen los operadores jurídicos los mandatos de una ley es algo que, como bien señala el Procurador General, escapa al control de constitucionalidad, ya que no es esa la materia demandable ante la Corte Constitucional. Esta carece de competencia para evaluar hechos posteriores a la vigencia y materialidad de las normas sobre cuya validez se pronuncia. Su actividad recae únicamente sobre ellas, en cuanto tales, y de ningún modo sobre la manera como se las lleva a la práctica, bien que se las desfigure o desvirtúe, ya que se las malintérprete, circunstancias que no inciden en tales normas para hacerlas más o menos constitucionales. El actor formula sugerencias y propuestas en torno a las modificaciones que deberían introducirse al sistema legal de contratación, lo cual también excede el campo del control de constitucionalidad y hace parte de la función legislativa, propia del Congreso, según el artículo 150, inciso final, de la Constitución Política. No es tarea de esta Corte la de pronunciarse acerca de suposiciones o de análisis subjetivos sobre el contenido y alcance de las normas legales. Se ha incumplido por el actor el requisito del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que exige en las demandas de inconstitucionalidad la expresión de las razones en que el demandante se funda para asegurar que un determinado precepto se opone a la Constitución.

Referencia: Expediente D-2402

Actor: Juan Carlos Morales Trujillo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político presentó el ciudadano JUAN CARLOS MORALES TRUJILLO, contra los artículos 24, 29 y 30 de la Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

I. NORMAS ACUSADAS

Se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso, subrayando lo demandado:

“LEY 80 DE 1993

(Octubre 28)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 24.- Del principio de transparencia. En virtud de este principio:

1. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:

a) Menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1000 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.000.000 e inferior a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior 250.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 12.000 e inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 6.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 12.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 100 salarios mínimos legales mensuales y las que tengan un presupuesto anual inferior a 6.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 25 salarios mínimos legales mensuales.

b) Empréstitos

c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro

d) Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.

- e) Arrendamiento o adquisición de inmuebles
- f) Urgencia manifiesta
- g) Declaratoria de desierta de la licitación o concurso
- h) Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación
- i) Bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional
- j) Cuando no exista pluralidad de oferentes
- k) productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas
- m) Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de esta ley.

2. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones.

3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política.

4. La autoridades expedirán a costa de aquellas personas que demuestren interés legítimo, copias de las actuaciones y propuestas recibidas, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios.

5. En los pliegos de condiciones o términos de referencia:

a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.

b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso.

c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.

e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan

la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.

f) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.

Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o términos de referencia y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renunciaciones a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados.

6. En los avisos de publicación de apertura de la licitación o concurso y en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se señalarán las reglas de adjudicación del contrato.

7. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.

8. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

9. Los avisos de cualquier clase a través de los cuales se informe o anuncie la celebración o ejecución de contratos por parte de las entidades estatales, no podrán incluir referencia alguna al nombre o cargo de ningún servidor público.

Parágrafo 1. Los casos de contratación directa a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, no impedirán el ejercicio del control por parte de las autoridades competentes del comportamiento de los servidores públicos que hayan intervenido en dichos procedimientos y en la celebración y ejecución del contrato.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional expedirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un reglamento de contratación directa, cuyas disposiciones garanticen y desarrollen los principios de economía, transparencia y selección objetiva previstos en ella.

Si el Gobierno no expidiere el reglamento respectivo, no podrá celebrarse directamente contrato alguno por ninguna entidad estatal so pena de su nulidad.

Parágrafo 3. Cuando la venta de los bienes de las entidades estatales deba efectuarse por el sistema de martillo, se hará a través del procedimiento de subasta que realicen las entidades financieras debidamente autorizadas para el efecto y vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

La selección de la entidad vendedora la hará la respectiva entidad estatal, de acuerdo con los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva y teniendo en cuenta la capacidad administrativa que pueda emplear cada entidad financiera para realizar los remates.

(...)

Artículo 29.- Del deber de selección objetiva. La selección de contratistas será objetiva.

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no será objeto de evaluación.

El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización.

Artículo 30.- De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas:

1. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado.

De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad.

2. La entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones o términos de referencia, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 24 de esta ley, en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.

3. Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación o concurso se publicarán hasta tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en diarios de amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad o, a falta de estos, en otros medios de comunicación social que posean la misma difusión.

En defecto de dichos medios de comunicación, en los pequeños poblados, de acuerdo con los criterios que disponga el reglamento, se leerán por bando y se fijarán por avisos en los principales lugares públicos por el término de siete (7) días calendario, entre los cuales deberá incluir uno de los días de mercado de la respectiva población.

Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación o concurso.

4. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas y a solicitud de cualquiera de las personas que retiraron pliegos de condiciones o términos de referencia, se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los mencionados documentos y de oír a los interesados, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes.

Como resultado de lo debatido en la audiencia y cuando resulte conveniente, el jefe o representante de la entidad expedirá las modificaciones pertinentes a dichos documentos y prorrogará, si fuere necesario, el plazo de la licitación o concurso hasta por seis (6) días hábiles.

Lo anterior no impide que dentro del plazo de la licitación o concurso, cualquier interesado pueda solicitar aclaraciones adicionales que la entidad contratante responderá mediante comunicación escrita, copia de la cual enviará a todas y cada una de las personas que retiraron pliegos o términos de referencia.

5. El plazo de la licitación o concurso, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre, se señalará en los pliegos de condiciones o términos de referencia, de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato.

Cuando lo estime conveniente la entidad interesada o cuando lo soliciten las dos terceras partes de las personas que hayan retirado pliegos de condiciones o términos de referencia, dicho plazo se podrá prorrogar, antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado.

6. Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones o términos de referencia. Los proponentes pueden presentar alternativas y excepciones técnicas o económicas siempre y cuando ellas no signifiquen condicionamientos para la adjudicación.

7. De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables.

8. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar,

adicionar, modificar o mejorar sus propuestas.

9. Los plazos para efectuar la adjudicación y para la firma del contrato se señalarán en los pliegos de condiciones o términos de referencia, teniendo en cuenta su naturaleza, objeto y cuantía.

El jefe o representante de la entidad podrá prorrogar dichos plazos antes de su vencimiento y por un término total no mayor a la mitad del inicialmente fijado, siempre que las necesidades de la administración así lo exijan.

Dentro del mismo término de adjudicación, podrá declararse desierta la licitación o concurso conforme a lo previsto en este estatuto.

10. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública. En dicha audiencia participarán el jefe de la entidad o la persona en quien, conforme a la ley, se haya delegado la facultad de adjudicar y, además, podrán intervenir en ella los servidores públicos que hayan elaborado los estudios y evaluaciones, los proponentes y las demás personas que deseen insistir.

De la audiencia se levantará un acta en la que se dejará constancia de las deliberaciones y decisiones que en el desarrollo de la misma se hubieren producido.

11. El acto de adjudicación se hará mediante resolución motivada que se notificará personalmente al proponente favorecido en la forma y términos establecidos para los actos administrativos y, en el evento de no haberse realizado en audiencia pública, se comunicará a los no favorecidos dentro de los cinco (5) días calendario siguientes.

El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario.

12. Si el adjudicatario no suscribe el contrato correspondiente dentro del término que se haya señalado, quedará a favor de la entidad contratante, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituidos para responder por la seriedad de la propuesta, sin menoscabo de las acciones legales conducentes al reconocimiento de perjuicios causados y no cubiertos por el valor de los citados depósito o garantía.

En este evento, la entidad estatal mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá adjudicar el contrato, dentro de los quince (15) días siguientes, al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para la entidad.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable. Cuando el objeto del contrato consista en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados, el proceso de selección se llamará concurso y se efectuará también mediante invitación pública”.

II. LA DEMANDA

Considera el actor que las transcritas normas vulneran, en lo acusado, los artículos 1, 2, 5, 13, 25, 29 y 209 de la Constitución Política.

Afirma que en la actualidad el único parámetro que existe para limitar la adopción del proceso de selección de los contratistas, está determinado por el presupuesto anual de las entidades.

Este criterio -según razona- no resulta del todo suficiente, ya que no se ha señalado claramente a las autoridades administrativas cuál ha de ser el monto máximo del presupuesto de inversión en contratos de obra pública, de tal suerte que existe la posibilidad de que ejecuten la totalidad del presupuesto.

Considera que las invitaciones directas, es decir las de menor cuantía que exigen un porcentaje de apenas el veinte por ciento (20%) del presupuesto, en la mayoría de los casos se adjudican y ejecutan en contratos que han burlado los controles de selección de los proponentes, de tal forma que la excepción fijada por el legislador en la norma demandada se convierte en la regla general.

Para evitar esta práctica sugiere el accionante que se establezca el mecanismo del sorteo para la selección de los contratistas invitados a proponer, con base en el listado del Registro Unico de Proponentes, documento que lleva la Cámara de Comercio en cada jurisdicción.

Añade que, mientras no se reglamente la utilización de la norma demandada, con el objeto de impedir el abuso evidente de las autoridades, es preferible que no se permita y que se restrinja al máximo su aplicación.

De otro lado señala que se ha hecho costumbre en las licitaciones públicas la evaluación y ponderación del criterio de “experiencia específica durante los últimos cinco (5) años”, el cual se hace sobre la base del valor facturado de los contratos relacionados con el “objeto específico” de la licitación durante los cinco (5) últimos años.

Considera que es conveniente la aplicación de este criterio de calificación, pero advierte que en la práctica se le ha dado un curso desviado y no ha sido ajeno a prácticas de corrupción. Por esta razón -continúa el demandante-, en las licitaciones públicas la Administración no respeta los principios de igualdad, moralidad e imparcialidad.

Critica en igual sentido el factor de evaluación con base en los estudios cursados por los aspirantes a contratistas. Afirma que en varias ocasiones la experiencia reemplaza cualquier título académico y que, por tanto, la exigencia de este criterio específico limita y restringe el derecho al ejercicio de la profesión al tiempo que algunas entidades han convertido ya las licitaciones públicas en “invitaciones directas de mayor cuantía”.

Finaliza su demanda solicitando a la Corte evaluar los hechos presentados y declarar la inconstitucionalidad del criterio de evaluación “experiencia específica”.

Al Despacho del Magistrado Sustanciador fueron allegados, luego de proferido el auto de admisión de la demanda, escritos de adición suscritos por el impugnante.

Allí manifiesta que cuatro de cada cinco pesos de inversión del Estado, destinados a las

invitaciones directas, evaden los controles de selección en los procesos de licitaciones públicas, quebrantándose principios básicos de nuestro Estado Social de Derecho, como son la prevalencia de “el beneficio general”, la “igualdad de oportunidades”, la “participación democrática” y la “vigencia de un orden justo”.

Considera el actor que en la actualidad lo que se observa es el enriquecimiento de unos pocos en detrimento del erario y del patrimonio de todos, y que las licitaciones públicas, y no las invitaciones, constituyen hoy la excepción.

En cuanto al criterio de calificación “específico”, afirma el demandante que puede llegar a ser tan “detallado y completo” que abiertamente puede generar discriminación entre los aspirantes. Tal situación facilita -a su juicio- la adjudicación de las licitaciones públicas “a dedo”.

El demandante, en uno de los escritos de adición, advierte acerca de la inconstitucionalidad parcial de los literales e) y f) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, por cuanto el término “específico”, por sí mismo, hace que la evaluación de tal condición dependa no sólo de la voluntad de la entidad, sino que -todavía peor- depende de la misma licitación. Esta situación conduce en la práctica, según afirma el actor, a la acreditación de certificaciones de dudosa credibilidad que la mayoría de las veces escapan al control estatal.

Otro argumento esgrimido por el accionante es el relativo a la exigencia de la capacidad de contratación mínima expresada en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La realidad demuestra -según afirma- que las entidades la hacen por dos, tres, cuatro o más veces del valor del presupuesto oficial. Por tanto solicita se declare la inaplicabilidad o inexequibilidad de este criterio cuando el número de salarios mínimos mensuales legales vigentes exigido para participar exceda el monto del presupuesto oficial, ya que lo contrario implicaría la violación de los artículos 29 y 150 a 170 de la Constitución Política.

En otro escrito allegado, el demandante solicita a esta Corporación que tenga en cuenta en el presente examen constitucional, la Sentencia C-197 de 1999, M.P.: Dr.: Antonio Barrera Carbonell.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y en su calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, solicita a la Corte que se inhiba para proferir fallo respecto al cargo relacionado con la aplicación de las normas y a la vez se pronuncie a favor de la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 24, 29 y 30 de la Ley 80 de 1993, en relación con los demás cargos formulados.

Manifiesta que no es procedente la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas por el actor, por cuanto ésta no se predica del contenido de los textos acusados sino de la interpretación subjetiva y de la valoración que de aquéllas formula el actor.

Considera la interviniente que el control constitucional debe llevarse a cabo mediante la

confrontación en abstracto de los preceptos legales demandados con los principios y derechos consagrados en la Carta Política, pero nunca con base en la argumentación subjetiva -como en el presente caso acontece-, que parte de la base de una indebida aplicación de las normas demandadas.

Afirma que el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 garantiza la imparcialidad y por consiguiente la escogencia objetiva de los contratistas, estableciendo que ésta se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo las excepciones legalmente reconocidas.

Manifiesta que las normas parcialmente demandadas, consagran expresamente el deber de aplicar el criterio objetivo para la escogencia del contratista y recuerda que el procedimiento y la actividad precontractual deben ser públicos y los oferentes tienen la posibilidad de contradicción en la audiencia pública de adjudicación.

Finalmente sostiene que los principios consagrados en las normas demandadas, tienen como objetivo el procurar que todos aquellos que estén en capacidad de ofrecer, puedan concurrir, bajo unas mismas condiciones y reglas, a los procesos de adjudicación.

También presenta escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, la apoderada de la Contraloría General de la República, ciudadana ANA LUCIA PADRON CARVAJAL.

Advierte que el accionante no indica en forma clara los conceptos de violación, sino que simplemente se limita a exponer una serie de interrogantes e irregularidades que en la actualidad se presentan con relación a la aplicación del principio de transparencia, selección objetiva e infraestructura en los procesos de selección del contratista por parte de los funcionarios responsables del proceso, sin demostrar la incompatibilidad entre los artículos 24, 29 y 30 de la Ley 80 de 1993 y la Constitución Política.

Manifiesta la interviniente que el problema es de inadecuada e indebida aplicación de las normas, pero que en la misma Ley 80 de 1993, al desarrollar el artículo 90 de la Constitución Política, se prevé la situación de que si existe enriquecimiento de unos pocos en detrimento del erario -como lo manifiesta el actor- y si el Estado resulta condenado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, éste puede repetir contra el agente.

Reitera que en los pliegos de conciliaciones o términos de referencia se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan a la entidad contratante la confección de ofrecimientos de la misma índole, prohibiendo reglas que conduzcan a error.

En cuanto a la exigencia de la capacidad de contratación expresada en salarios mínimos mensuales legales vigentes, afirma que obedece a la necesidad de que se esté acorde con la devaluación de la moneda y de acuerdo con el presupuesto de la entidad, sin que ésta incurra en abuso de autoridad.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte que se inhiba de pronunciar de fondo respecto de los artículos 24 y 29, en lo acusado, de la Ley 80 de 1993, así como del artículo 30 del mismo ordenamiento legal, por carencia actual de objeto e ineptitud

sustantiva de la demanda.

En primer lugar considera ese Despacho, que esta Corporación no puede emitir un pronunciamiento de mérito en relación con el literal a) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, porque el texto legal que se demanda fue modificado por el artículo 38 del Decreto 2150 de 1995, el cual a su vez fue declarado exequible mediante la Sentencia C-633 de 1996, lo cual significa que ha tenido lugar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

De otro lado, respecto de los artículos 29 y 30, acusados parcialmente, afirma el Procurador General de la Nación que esta Corporación debe abstenerse de emitir fallo de mérito, por cuanto la demanda no cumple con los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991.

Manifiesta que la demanda no contiene cargos de inconstitucionalidad contra las proposiciones legales demandadas, sino cuestionamientos y sugerencias personales sobre la forma como las entidades públicas deberían adelantar los procesos de selección de los contratistas, para hacerlos más dinámicos y equitativos, situación que resulta ajena al control constitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Inhibición de la Corte. Ineptitud sustancial de la demanda por inexistencia real de cargos

La Corte habrá de abstenerse de resolver sobre la demanda incoada, que, si bien es extensa y al momento procesal de su admisión presentaba la apariencia de un análisis constitucional acerca de las normas impugnadas, inclusive mediante el señalamiento de las disposiciones superiores que el actor estimó infringidas y con la enunciación de argumentos enderezados a demostrar que así es, el examen material de su contenido, al momento del fallo, permite concluir:

1. El demandante estima que las disposiciones que acusa son inconstitucionales por vulnerar postulados como el de la igualdad y por desconocer criterios fundamentales como los de moralidad e imparcialidad en la actividad administrativa, pero no deduce tales conceptos de una verificación sobre el contenido mismo de los apartes normativos objeto de acción sino de los comportamientos que viene observando en la práctica de la contratación pública.

Al respecto, una vez más expresa la Corte que un precepto de la ley no es inconstitucional por la interpretación o aplicación que se haga de ella sino por su oposición sustancial a los principios o normas de la Carta Política. Cómo desarrollen los operadores jurídicos los mandatos de una ley es algo que, como bien señala el Procurador General, escapa al control de constitucionalidad, ya que no es esa la materia demandable ante la Corte Constitucional. Esta carece de competencia para evaluar hechos posteriores a la vigencia y materialidad de las normas sobre cuya validez se pronuncia. Su actividad recae únicamente sobre ellas, en cuanto tales, y de ningún modo sobre la manera como se las lleva a la práctica, bien que se las desfigure o desvirtúe, ya que se las malinterprete, circunstancias que no inciden en tales normas para hacerlas más o menos constitucionales.

2. El actor formula sugerencias y propuestas en torno a las modificaciones que deberían introducirse al sistema legal de contratación, lo cual también excede el campo del control de

constitucionalidad y hace parte de la función legislativa, propia del Congreso, según el artículo 150, inciso final, de la Constitución Política.

3. El demandante presenta hipótesis sobre la manera como podrían entenderse ciertas disposiciones de aquellas que demanda y concluye que, si esas hipótesis fuesen aceptadas, se vulnerarían los mandatos de la Constitución.

No es tarea de esta Corte la de pronunciarse acerca de suposiciones o de análisis subjetivos sobre el contenido y alcance de las normas legales.

Por tanto, se ha incumplido por el actor el requisito del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que exige en las demandas de inconstitucionalidad la expresión de las razones en que el demandante se funda para asegurar que un determinado precepto se opone a la Constitución. Tales motivos de inconstitucionalidad no pueden ser simplemente la expresión del deseo o la concepción del actor acerca de lo que debería haber establecido el legislador, o respecto de la forma de ejecución de sus mandatos, sino que, aun de manera sencilla e informal pero clara, deben mostrar la contradicción entre el precepto enjuiciado y la Carta Política.

DECISION

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

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para resolver de fondo acerca de la acción incoada, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTE MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General