

Sentencia C-976/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Contrato sin cumplimiento de requisitos legales

Referencia: expediente D-3477

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 146 del decreto 100 de 1980, 57 de la ley 80 de 1993 y 410 de la ley 599 de 2000

Demandantes: Carlos Mauricio Duque Arboleda y Enrique José Arboleda Perdomo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil uno (2001)

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos CARLOS MAURICIO DUQUE ARBOLEDA y ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO, demandaron los artículos 146 del decreto ley 100 de 1980, 57 de la ley 80 de 1993 y 410 de la ley 599 de 2000.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, procede la Corte Constitucional a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales correspondientes.

“DECRETO 100 DE 1980

(...)

“Artículo 146. Subrogado por el artículo 1 del decreto 141 de 1980. Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones y con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí, para el contratista o para un tercero, tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce

(12) años y en multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes e interdicción de derechos y funciones públicas de uno (1) a cinco (5) años.

“LEY 80 DE 1993

(...)

“Artículo 57. De la infracción de las normas de contratación. El servidor público que realice alguna de las conductas tipificadas en los artículos 144, 145 y 146 del Código Penal, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y en multa de veinte (20) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales.”

“LEY 599 DE 2000

(...)

“Artículo 410. Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.”

### III. LA DEMANDA

Consideran los actores que las disposiciones acusadas vulneran el artículo 29 del Estatuto Superior, por las siguientes razones:

Cuando el funcionario del conocimiento deba estudiar la conducta consagrada en las normas demandadas debe recorrer dos etapas: En la primera “se le obliga a determinar todos los requisitos legales que exigen las leyes aplicables al acto específico realizado por el servidor público, bien sea en el trámite, contratación o liquidación del contrato estatal y, una vez concretados estos requisitos legales, tendrá que entrar a extraer de ellos los que puedan calificarse de esenciales.” Obsérvese que cuando dichas normas se refieren a requisitos legales, se está haciendo remisión o reenvío a otras disposiciones –en este caso de carácter extrapenal y de tipo legal en sentido formal- para completar el precepto que describe el comportamiento que el legislador busca sancionar penalmente. Así el tipo penal descrito es una norma penal en blanco.

Las disposiciones acusadas vulneran el principio de legalidad, en cuanto se refiere al principio de taxatividad, que consiste en la obligación que tiene el legislador de definir de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye delito. “La remisión que los tipos penales consagrados en las normas demandadas hacen a través de la fórmula requisitos legales, no es lo suficientemente determinada. No se completa con la lectura de una ley, ni siquiera con el repaso de algunas leyes puntuales, sino que obliga al estudio de toda una legislación especializada aplicable al acto omitido por el servidor público.” Pero el problema no sólo radica en la especialidad de las normas sino que también es imprecisa la

remisión que allí se hace, pues “para completar cabalmente los preceptos de los artículos 146 del Código Penal y 410 de la ley 599/00 sería preciso hacer una compilación normativa que con toda seguridad excedería en extensión al mismo Código Penal.”

La segunda etapa del proceso interpretativo por parte del funcionario competente es la determinación de los requisitos legales “esenciales” del trámite, contratación o liquidación del contrato estatal. Aquí el legislador no se remite a una ley sino que el juez debe escoger, a partir de criterios subjetivos, las normas extrapenales que, a su juicio, son esenciales.

Es claro que el ingrediente normativo del tipo que se expresa en las normas penales con las expresiones “requisitos legales esenciales” es de aquellos que implican una valoración jurídica subjetiva de parte del juez, por cuanto comprende el estudio de los actos jurídicos de trámite, contratación o liquidación del contrato estatal. “Sin embargo, de la lectura de los artículos demandados no puede deducirse un criterio cierto que le sirva de marco al juez para escoger, de entre los requisitos legales exigibles, aquellos que pueden calificarse de esenciales. Tampoco existe norma alguna en otra ley que pueda dar certeza sobre la materia”. Ante este vacío legal se han hecho varias interpretaciones, algunas de las cuales se transcriben, para concluir que “el derecho penal no admite extensiones en la interpretación de sus normas, ésta debe ser estricta, prohibiéndose incluso el recurso de la analogía.

En consecuencia, al no existir en los artículos 146 del decreto 100/80 y 410 de la ley 599/00, “una conducta definida de forma clara, precisa, suficiente e inequívoca, se contraría el artículo 29 de la Constitución Política.”

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano JOSE CAMILO GUZMAN SANTOS, actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Son éstos sus argumentos:

- Aunque la ley 80 de 1993 no hace referencia expresa a los requisitos esenciales de los contratos estatales, sí remite a las disposiciones comerciales y civiles en caso de vacíos (art. 13).
- El Código Civil, en materia contractual, distingue las cosas que son de la esencia del contrato, de las que son de su naturaleza y las puramente accidentales. Son de la esencia aquellas sin las cuales no produce efecto alguno o degenera en otro contrato diferente; son de la naturaleza las que no siendo esenciales se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales aquellas que sin ser esenciales ni que naturalmente le pertenecen, se le agregan por medio de cláusulas especiales. Son de la esencia del contrato: la capacidad, el consentimiento, el objeto lícito y causa lícita. Sin embargo, existen otros elementos esenciales para cada tipo de contrato, por ejemplo el precio en la compraventa.
- En los artículos 39 y 41 de la ley 80 de 1993 se establecen algunos requisitos de los

contratos estatales. De donde se concluye que la inobservancia de los requisitos legales esenciales puede referirse a la validez, la existencia, la eficacia o la ejecución de los mismos, aspectos que deben ser considerados por el juez para efectos de la aplicación de las normas demandadas. La remisión que allí se hace a otras normas legales no implica la indeterminación de la conducta.

- Las normas acusadas no pueden calificarse como tipo penal abierto o en blanco por la generalidad de la conducta, como lo afirman los actores, pues la remisión a otros ordenamientos lo que indica es la "configuración de la estructura del tipo, descripción que se considera completa porque abarca lo indispensable para darle claridad al contenido del tipo, no vulnerándose en consecuencia, la exigencia constitucional de la determinación."

Finalmente, aclara que el juez penal no se pronuncia sobre la legalidad o validez del contrato estatal, sino sobre la conducta punible de los servidores públicos en ejercicio de una actuación administrativa, y que es constitucionalmente legítimo que el legislador al definir un tipo penal, remita a otros ordenamientos para completar la descripción de la conducta, pues por su propia naturaleza esta descripción no puede ser completamente determinada."

## 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, por lo siguiente.

Después de referirse en forma amplia a la tipicidad en materia penal, los tipos penales en blanco, el reconocimiento mundial de la necesaria aplicación de tipos penales en blanco y, concretamente, en materia de contratación administrativa, la complejidad de la actividad contractual, el bien jurídico tutelado en los delitos contenidos en las normas acusadas, concluye que "no puede existir un tipo penal completo para regular las conductas bajo análisis; en primer lugar, y aunque suene repetitivo, son múltiples comportamientos los que integren la acción descrita en las normas acusadas, y puesto que los servidores públicos están estrictamente sujetos, en su actuar al principio de legalidad en cada una de las etapas contractuales descritas como punibles, el operador jurídico correspondiente podrá determinar, sólo en el caso concreto, cuándo una de las actuaciones que deba desarrollar en una etapa del proceso contractual, constituye un requisito esencial, cuya inobservancia vicia este último. Vicio que genera diversas consecuencias según su naturaleza, en la lógica del proceso contractual administrativo. De tal suerte que no sólo son requisitos esenciales aquellos cuya inobservancia genera la ineficacia del contrato estatal, en sus manifestaciones de inexistencia y nulidad absoluta, pues en el campo penal, atendiendo a la complejidad misma del proceso contractual y dado el bien jurídico que las disposiciones acusadas pretenden tutelar, la expresión requisitos esenciales adquiere un significado mucho más amplio."

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación emite el concepto correspondiente en oficio No. 2563 del 1 de junio de 2001, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, tal como lo pidió en el concepto emitido dentro del proceso D-3375, al cual se

remite, pues en dicho proceso se acusaron las mismas normas aquí demandadas por iguales cargos. Sin embargo, considera que si la Corte ya se pronunció sobre dicha demanda, se debe ordenar estarse a lo allí resuelto.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4-5 de la Constitución, corresponde a esta corporación resolver la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que pertenecen a leyes y a decretos leyes.

### 2. Cosa juzgada

Ciertamente, como lo señala el Procurador General de la Nación, esta corporación ya se pronunció sobre las mismas normas que aquí se acusan por cargos similares a los que hoy se formulan, en el proceso D-3375 que culminó con la sentencia C-917 de 29 de agosto de 2001, en la que se declararon exequibles. En consecuencia, frente a dichas disposiciones ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que impide a esta corporación volver sobre lo decidido (art. 243 C.P.).

Ante esta circunstancia, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la sentencia precitada y así se hará.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-917 de agosto 29 de 2001, que declaró exequibles los artículos 146 del decreto 100 de 1980 (modificado por los artículos 1 del decreto 141 de 1980, 57 de la ley 80 de 1993 y 18 y 32 de la ley 190 de 1995) y 410 de la ley 599 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA

CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Jaime Córdoba Triviño y Eduardo Montealegre Lynett, no firman la presente sentencia por cuanto en su momento les fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-976/01

REF.: EXPEDIENTE D-3477

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 146 del decreto 100 de 1980, 57 de la ley 80 de 1993 y 410 de la ley 599 de 2000

A pesar de haber actuado como ponente en el proceso de la referencia, me permito aclarar el voto, pues en la sentencia C-917 de agosto 29 de 2001, a la cual se remite el fallo dictado hoy por la Corte, dejé expresamente consignada mi posición disidente respecto de la decisión adoptada en esa oportunidad, en relación con los mismos artículos aquí impugnados.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado