



Sentencia 711 de 2012 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Sentencia C-711/12

Bogotá DC, 12 de Septiembre de 2012

SUPRESION DEL DIARIO UNICO DE CONTRATACION Y ESTABLECIMIENTO DE PUBLICACION DE CONTRATOS ESTATALES EN EL SISTEMA ELECTRONICO PARA CONTRATACION PUBLICA-No configura un exceso en las facultades extraordinarias, ni desconoce la reserva de ley estatutaria, como tampoco el principio de publicidad de la función pública

RESERVA LEGISLATIVA MATERIAL Y ESTATUTARIA EN CONTRATACION ESTATAL-Contenido

LEYES ESTATUTARIAS-Materias objeto de regulación

ESTATUTO Y LEY ESTATUTARIA-De la Constitución no surge identidad entre los dos conceptos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política, la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente éste puede autorizar al Presidente de la República para legislar, indicando el alcance de las facultades en forma expresa y precisa a través de la ley habilitante. El precitado artículo, en el numeral 10, estableció un conjunto de reglas y limitaciones dirigidas, por una parte a regular su otorgamiento por parte del Congreso y, por otro, a delimitar su ejercicio por parte del ejecutivo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Características

Del texto constitucional se deduce que el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, se apoya en las siguientes consideraciones constitucionales: (i) consisten en la delegación de "precisas" competencias legislativas del Congreso, por su propio titular; (ii) tal habilitación legislativa faculta al Presidente de la Republica para expedir decretos con fuerza de ley; (iii) están condicionadas a que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje; (iv) deben ser solicitadas al Congreso de la Republica, por el Gobierno Nacional; (v) para su aprobación se requiere de la mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras; (vi) tienen una limitación temporal, pudiéndose otorgar hasta por un término de seis (6) meses; y (vii) no se pueden conferir para la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas, decretar impuestos, ni para la creación de los servicios administrativos y técnicos de las cámaras. (Art. 150, núm. 10 y 20).

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Reglas

Esta Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema del otorgamiento de las facultades extraordinarias, y ha resaltado las reglas que las gobiernan, dentro de las cuales merecen especial atención las siguientes: "Así, pues, mediante este expediente el Congreso

delega en el Ejecutivo su competencia legislativa para que éste último expida normas con el mismo valor y jerarquía normativa que las emanadas del propio órgano legislativo. (...)”. Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante. La norma superior en comento establece unos límites que deben ser observados por el Congreso en la ley habilitante, so pena de la inconstitucionalidad del otorgamiento de la delegación. La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. (...) La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término. (...) Pero además, es indispensable que la delegación legislativa que efectúa el Congreso en la respectiva ley de facultades se haga para una materia concreta, específica. Al efecto, en dicha ley no sólo se debe señalar la intensidad de las facultades que se otorgan sino que, además, se ha de fijar su extensión determinando con precisión cuál es el objeto sobre el cual el Presidente ejercerá la facultad legislativa extraordinaria que se le confiere, lo cual no significa que el legislador en la norma habilitante necesariamente deba entrar a regular en forma detallada la materia sobre la cual versan dichas facultades, pues como bien lo ha advertido la jurisprudencia tal habilitación”.

LEYES EXTRAORDINARIAS O HABILITANTES-

Carácter restrictivo/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites materiales contenidos en Ley 1474 de 2011

PUBLICACION DE LOS CONTRATOS-Requisito necesario para la conclusión del procedimiento de la contratación estatal

SUPRESION DEL DIARIO UNICO DE CONTRATACION Y ESTABLECIMIENTO DE PUBLICACION DE CONTRATOS ESTATALES EN EL SISTEMA ELECTRONICO PARA CONTRATACION PUBLICA-No suprime el deber de publicar el contrato estatal sino que suprime la forma de realizarlo

La disposición acusada no suprime el deber de publicar el contrato estatal, sino que suprime una forma de realizarlo, eliminando la publicación en un medio escrito como el Diario Único de Contratación y optando por un medio electrónico, no impreso -Sistema Electrónico de Contratación Estatal, SECOP-, que cumple la misma finalidad de hacer público el conocimiento de dichos actos de la actuación contractual de la administración. En cuanto a que la supresión de la publicación en el Diario Único de Contratación fuese necesaria, y en consecuencia ajena al ámbito de las facultades extraordinarias conferidas, se concluye que, si bien la publicación de los contratos estatales puede tenerse como requisito esencial para la ejecución y control público de los contratos oficiales, no así su inclusión en una forma específica de divulgación, como el DUC. Por el contrario, al disponerse que sea publicado en un medio electrónico, al cargo y cuidado de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, se asegura la regularidad de este tipo de trámite, en manos de una entidad responsable de realizarlo; y, simultáneamente, se cumple la finalidad de la publicación, que no otra distinta de brindarle al público la posibilidad de acceso fácil, oportuno, idóneo y eficaz a los términos de la contratación estatal.

PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS ESTATALES-Garantía constitucional/PUBLICIDAD-Concepto

La publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN CONTRATOS ESTATALES-Jurisprudencia constitucional

MEDIOS ELECTRONICOS PARA PUBLICACION Y DIFUSION DE INFORMACION RELATIVA A PROCESOS DE CONTRATACION-Condición para que sea ajustado a la Constitución

De conformidad con lo antes expuesto, encuentra la Corte, que en cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo

y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad

Referencia: expediente D-8971

Actores: Jairo Villegas Arbeláez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1.- Demandante y norma demandada

El ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, instauró demanda contra el artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012. El texto normativo es el siguiente:

DECRETO 19 DE 2012

(enero 10)¹

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1o. del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y

CONSIDERANDO:

ARTÍCULO 223. *ELIMINACIÓN DEL DIARIO UNICO DE CONTRATACIÓN*. A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicaran en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

2. Demanda.

2.1. Pretensión.

Solicita el actor sea declarado inconstitucional el artículo 223 del decreto ley 019 de 2010, por considerar que vulnera los artículos 1º, 2º, 13, 29, 150.1, 150.7, 150.10, 150.25, 209 y 210, inc. 2º de la Constitución Política.

2.2. Fundamento de la vulneración del artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012.

2.2.1. El Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1474/11 - artículo 75 -, al suprimir un trámite que no era innecesario, eliminando su publicación del Diario Único de Contratación, publicación anexa del Diario Oficial. En efecto, la publicación de los contratos es un requisito indispensable para su validez, legalización y ejecución (Ley 190/95, art. 60) y una condición para el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública (Artículo 209 C.P.).

2.2.2. También incurrió en exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, al modificar la estructura y cercenar funciones de la Imprenta Nacional, competencia no atribuida en el Decreto Ley 19/12, con la eliminación de la publicación de los contratos en el Diario Único de Contratación del Diario Oficial, vulnerando el artículo 150.7 de la Constitución.

2.2.3. Además, el Presidente de la República usurpó la cláusula general de competencia legislativa y la reserva legislativa del Congreso de la República en determinadas materias, en especial la competencia privativa para la regulación del *Estatuto General de la Contratación Administrativa*, ya que el artículo 150 numeral 10 de la Constitución impide que el Gobierno dicte normas con fuerza de ley respecto de leyes *estatutarias* y el mismo artículo 150 numeral 25 -inciso final- le entrega al Congreso de la República la facultad exclusiva de expedir el "*Estatuto General de Contratación*". Y todo ello condujo a la derogatoria del parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 80/93, sobre la publicación de los contratos en el diario único de contratación (Art. 150, numerales 1 y 25 CP), so pretexto de la política antitrámites.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores.

La norma acusada debe declararse constitucional, por lo siguientes motivos: (i) El artículo 150.10 establece que la función legislativa atribuida de manera permanente al Congreso puede ser trasladada temporalmente al Presidente de la República, mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias, pudiendo en ejercicio de tales funciones, derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso; (ii) las materias objeto de regulación a través de facultades extraordinarias pueden ser aquellas que son propias del legislador, salvo las indicadas en el artículo 150, numeral 10, cuya regulación ostenta reserva legal.

3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Debe declararse exequible la disposición acusada por los siguientes motivos: (i) el Presidente de la República no excedió las facultades conferidas por la ley habilitante, dado que facultó al ejecutivo para que identificara las regulaciones, trámites y procedimientos administrativos innecesarios, otorgándole un margen razonable de apreciación; (ii) la publicación de los contratos estatales queda satisfecho con su inserción en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública; (iii) encaja en la previsión del legislador ordinario que la verificación de los mismos haya continuado en cabeza del ejecutivo.

3.3. Ministerio de Defensa Nacional.

Es exequible la disposición acusada: el Presidente de la República, mediante habilitación expresa del Congreso, puede expedir decretos con

fuerza de ley sobre materias y asuntos determinados, y en el caso bajo examen (ley 1474/11, artículo 75) contaba con facultades para suprimir o reformar regulaciones en la administración pública, como la presente.

3.4. Ministerio de Trabajo.

Debe inhibirse la Corte para pronunciarse de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda: los *“argumentos expuestos por el accionante no son relevantes, pues no definen... de qué manera la norma enjuiciada vulnera normas legales y constitucionales (...) y no genera siquiera una duda razonable respecto del desconocimiento de preceptos de orden superior.”*

3.5. Ministerio de Minas y Energía.

Debe declararse la constitucionalidad de la norma demandada: (i) por ser apreciaciones subjetivas que no se fundamentan jurídicamente; (ii) la norma no dispone la reforma al Estatuto de Contratación, sino suprime el Diario Único de Contratación por considerarlo innecesario, de acuerdo con los objetivos del Decreto, manteniendo el cumplimiento de la publicidad de los contratos, con su inserción en el Sistema Electrónico para la Contratación pública - SECOP-.

3.6. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La norma acusada no desconoce la Constitución Política: (i) se suprimió la publicación física en el Diario único de Contratación de los contratos estatales, manteniendo su publicación en el Sistema electrónico para la administración pública, administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Eficiente, aspecto que no afecta la esencia de la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones, ya que se mantienen los requisitos de legalización y ejecución del contrato estatal, pues los efectos relativos a la publicidad se surten por la incorporación de los mismos en el SECOP, sitio en el cual, según la ley 527/99, se sustancian todos los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, los cuales pueden tener lugar en medios electrónicos; (ii) no se trata de una ley estatutaria, orgánica, cuadro, general o marco, ley tributaria o ley código, que impida que el Congreso se desprenda de su función legislativa y le otorgue competencia al Presidente de la República.

3.7. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Debe declararse exequible la norma acusada: (i) según los artículos 26, 84 y 334 de la Constitución, le corresponde al Presidente de la República establecer -y por ende reformar o suprimir- requisitos, formalidades, procedimientos y trámites en las múltiples relaciones privadas y públicas; (ii) la norma acusada se expidió dentro del término de seis meses de habilitación legislativa del Presidente de la República; (iii) el fin las facultades extraordinarias fue la expedición de *“...normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”*, dando un razonable margen de apreciación para suprimir requerimientos innecesarios; (iv) las normas acusadas no exigían para su expedición el trámite propio de la ley estatutaria, como lo afirma el actor, por cuanto la jurisprudencia constitucional ha indicado que la expresión “estatuto general” no hace referencia en este caso particular a la tipología propia de las leyes marco o estatutarias.

3.8. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Debe declararse inhibida la Corte frente a la solicitud de inconstitucionalidad de la norma acusada: *“para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”*, cuestión que no se da en la presente demanda.

3.9. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La norma acusada debe declararse constitucional: (i) artículo acusado, lejos de obviar la necesidad de publicar los contratos estatales, establece el cambio de la publicación en el Diario Único de Contratación de restringido acceso para el público, a un sistema digital de fácil consulta que agiliza la actuación en materia de contratación estatal; (ii) la posible gratuidad de la publicación de los contratos estatales, lejos de vulnerar la Carta Política, desarrolla los postulados de igualdad en la participación de los particulares en las actuaciones de la administración; (iii) las normas de contratación administrativa y su reforma, hacen parte de leyes ordinarias y no códigos o estatutos especiales.

3.10. Ministerio de Transporte.

La norma demandada no viola las disposiciones constitucionales citadas por el demandante: la publicidad como principio que desarrolla la función administrativa, se cumple de manera eficaz con la publicación de todas las actuaciones en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP- a través del Portal Único de Contratación.

3.11. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

Debe la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo -o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma acusada, por los siguientes motivos-: (i) la demanda es sustancialmente inepta, toda vez que los cargos son impertinentes e insuficientes, ya que el actor no presenta una sola razón que justifique que la publicación en físico de los contratos sea necesaria y fundamental para la configuración del contrato, ni el por qué su publicación electrónica constituye un exceso en el ejercicio de la facultad extraordinaria; (ii) la publicación de los contratos en un magazín anexo al Diario oficial no constituye una práctica insustituible para la legalidad del proceso contractual; (iii) la norma acusada no eliminó la publicación del contrato estatal, sino que modificó el medio técnico para hacerlo, tras considerar que las nuevas tecnologías que permiten la publicidad de la información contractual de manera más eficiente que la tecnología de imprenta; (iv) La acusación de que el legislador extraordinario no estaba autorizado para modificar el Estatuto General de Contratación, por tratarse de una competencia exclusiva del Congreso de la República, carece de sustento jurídico en la demanda.

3.12. Departamento Administrativo Nacional de Planeación.

Debe ser declarado exequible: la actuación del Presidente de la República en la disposición acusada, se encuentra dentro de los límites establecidos por la Ley habilitante; (ii) la contratación administrativa no es tema reservado al legislador ordinario, por no encontrarse expresamente excluido según el artículo 150, numeral 10.

3.13. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Debe la Corte declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, en razón de la ineptitud de la demanda: (i) los cargos que presenta el actor se estructuran y restringen a normas de rango legal y no de orden constitucional; (ii) carecen de claridad, especificidad y certeza, desnaturalizando el control de constitucionalidad asignado a la Corte. En caso de fallo de fondo, (iii) nótese que el Gobierno Nacional no excedió las facultades extraordinarias al expedir el artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012, o violentó la cláusula general de competencia del legislador ordinario.

3.14. Escuela Superior de Administración Pública.

El artículo 223 del decreto Ley 019 de 2011 debe ser declarado exequible: está enmarcado en los lineamientos establecidos por las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el Congreso, y cumple su objeto de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

3.15. Universidad Externado de Colombia.

Se advierte la inexistencia de un cargo concreto de constitucionalidad: (i) el actor expresa unas elucubraciones en cuanto a lo que sucederá con la Imprenta Nacional y la publicación de los contratos, sin cotejar dicha situación con la afectación de alguna disposición constitucional; (ii) frente a varias de las normas constitucionales que cita como vulneradas no establece concepto de violación alguno. De pronunciarse de fondo, la disposición acusada debe declararse constitucional: (iii) no se dio una usurpación de competencias, pues el artículo 150-25, no determinó que el Estatuto General de la Contratación debe ser expedido por el Congreso de la República exclusivamente, argumento ratificado por la Corte Constitucional cuando se ha pronunciado sobre decretos leyes antitrámite que modificaron la ley 80/93; (iii) no se vulnera el principio de publicidad contenido en el artículo 209 constitucional, pues éste es un mandato de optimización que no cuenta con una forma específica de ejecución, sino debe ser cumplido lo mejor posible por el legislador, estando bien que los medios obsoletos sean remplazados por medios electrónicos que garantizan la publicidad de las actuaciones de la Administración en forma más democrática y descentralizada; (v) no se eliminó el trámite de publicación sino se le remplazó con la sola publicación en el SECOP.

3.16. Universidad Sergio Arboleda.

La norma acusada debe ser declarada exequible, por los siguientes argumentos: (i) no se suprime el requisito de publicación de los contratos sino la forma o el medio a través del cual se realiza, con lo cual se cumple el requisito de transparencia y legalización, siendo más fácilmente consultable por cualquier persona (ii) el artículo 223 del Decreto Ley 019/12, tiene el mismo rango que una ley, no siendo un simple reglamento, y lo que hace es cambiar de un medio de publicación oficial de los actos y contratos a otro medio también oficial, destinado especialmente a su publicación, sin afectar la competencia permanente del Congreso de la República en relación con el estatuto contractual.

4. Concepto del Procurador General de la Nación².

La Corte debe inhibirse de pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 223 del decreto ley 019 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda:

4.1. La acusación no cumple con los mínimos argumentativos requeridos, (al no señalar las razones por las cuales el precepto acusado infringe las normas constitucionales; y en lugar de presentar una confrontación entre el texto legal y la Constitución, propone una controversia ajena al debate constitucional del cual no es posible extraer argumentos que cuestionen la exequibilidad del artículo 223 del decreto Ley 19 de 2012.

4.2. Para constarlo, menciona el Procurador, *“El que entre el artículo demandado y las leyes en comento pueda haber un problema hermenéutico, que difícilmente pueda considerarse como un problema legal, en todo caso, no es suficiente para argüir que existe un verdadero problema constitucional, es decir que con ello se vulnere alguna norma de la Carta.”*

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra un Decreto con fuerza de ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política.

2. Cuestión previa: la norma demandada y su contexto.

2.1. La Ley habilitante: L 1474/11.

Mediante la Ley 1474 de julio 12 de 2011, El Congreso de la República dictó *“normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*. En el capítulo de *“Políticas institucionales y*

pedagógicas”, mediante el artículo 75, revistió al Presidente de la República de facultades legislativas extraordinarias y su ejercicio mediante decreto con fuerza de ley para “*suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”, en un término de seis meses, quedando expresamente exceptuados, los trámites relacionados con licencias ambientales.

2.2 La legislación extraordinaria expedida: el Decreto Ley 19/12.

Habilitado de Legislador extraordinario y temporal, el Presidente de la República, expidió el Decreto 019 de enero 10 de 2012, por el cual se dictan normas tendientes a “*suprimir o reformar regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios existentes en la Administración Pública*”, en diversas instituciones y dependencias del Estado.

2.3. La disposición acusada: artículo 223 del DL 19/12.

2.3.1. La disposición acusada prescribe: (i) la supresión del requisito de publicación de los contratos estatales en el Diario Único de Contratación y la eliminación de este impreso; (ii) la publicación de los contratos estatales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-, a partir del 1 de junio de 2012; (iii) derogación expresa normas de la Ley 80/93³ - parágrafo 3 del artículo 41-, de la Ley 190/95 - artículos 59⁴, 60⁵, 61⁶ y 62⁷- y de la Ley 1150/07 - parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007-.

2.3.2. Con el fin de proporcionar mayor eficiencia y transparencia a las actuaciones del Estado en aspectos de contratación, se expidió, el Documento CONPES 3249 aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en Octubre del 2003, en el que se estableció una política de contratación y se recomendó la creación de un sistema electrónico, que permitiera hacer el seguimiento de todas las etapas del proceso contractual, desde la fase de formación del contrato y selección del proponente hasta la ejecución total del mismo.

El Gobierno Nacional a través del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, desarrolló y operó el portal de contratación (www.contratos.gov.co) desde abril de 2003, que surgió inicialmente como un mecanismo para centralizar la información sobre la contratación que adelantaban las entidades, lográndose su consolidación con la expedición de los Decretos 2178 de 2006 que en su artículo 1º creó el SECOP y el Decreto 2434 de 2006 que lo hizo obligatorio.

La ley 1150 de 2007, introdujo modificaciones al Estatuto General de la Contratación y, a tono con la Ley 527 de 1999, permitió que la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, se pudieran realizar a través de medios electrónicos. (Art. 3) y para dar cumplimiento a dicho propósito, señaló que el Gobierno Nacional desarrollaría el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual: i) contaría con las funcionalidades tecnológicas para realizar los procesos de contratación electrónicos, bajo los métodos de selección señalados en la ley; ii) sería el punto único de ingreso de información y generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía; iii) tendría la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, y; iv) integraría el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública.

Posteriormente, el Presidente de la República, estableció las reglas necesarias para el trámite de los procesos contractuales a través del SECOP (Decreto 3485 de 2011), creó la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- y le asignó dentro de una de sus funciones: “*Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.*” (Decreto 4170 de 2011, Art. 3, núm. 8).

2.3.3. La Ley 80 de 1993, en su artículo 41, parágrafo 3, establecía que una vez perfeccionado el contrato, se solicitaría su publicación en el Diario Oficial o Gaceta Oficial correspondiente a la respectiva entidad territorial, disposición derogada por el Decreto ley 019 de 2011, artículo 223.

2.3.4. Los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995, derogados expresamente por la disposición acusada, prescribían las disposiciones relativas a la creación del Diario Único de Contratación como apéndice del Diario Oficial, la entidad encargada de su publicación y distribución, así como las condiciones e información a publicar sobre los contratos estatales como requisito para su legalización.

2.3.5. El artículo 3, parágrafo 2 de la Ley 1150 de 2007, igualmente derogado por la disposición acusada determinaba que *“En el marco de lo dispuesto en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995 los recursos que se generen por el pago de los derechos de publicación de los contratos se destinarán en un diez por ciento (10%) a la operación del Sistema de que trata el presente artículo.”*

3. Problema jurídico constitucional.

3.1. La Corte decidirá si el Gobierno Nacional, al eliminar mediante decreto-ley el requisito de la publicación de los contratos estatales en el DUC y su publicación exclusiva en el SECOP, ¿(i) excedió su competencia legislativa extraordinaria, al ocuparse de materias reservadas constitucionalmente al Legislador -CP, 150.10, inciso 3º y 150 inciso final-; (ii) excedió las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 75 de la Ley 1474/11 -CP, 150.10-, al suprimir un requisito necesario de la contratación estatal; (iii) desconoció el principio de publicidad que rige la función administrativa -CP, 209-, al eliminar la publicación de los contratos en el DUC?

3.2. No obstante el Señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte inhibirse de pronunciarse sobre la inexecutable del artículo 223 del DL 019 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala encuentra que frente a la presunta vulneración de los artículos 150, numerales 1,7,10 e inciso final y 209 y 210 de la Carta Política, el demandante indicó las razones específicas, concretas y explícitas por las cuales los estima violados, generando una duda que amerita el análisis de fondo de la disposición acusada, al señalar que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, mediante la Ley 1474/2011, artículo 75, que lo revistió de precisas facultades para expedir *“...normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”*, al haber eliminado la publicación de los contratos estatales en el Diario Único de Contratación, haber modificado la estructura de la Imprenta Nacional y modificado el Estatuto General de la Contratación.

Sin embargo, en lo referido a la presunta vulneración de los artículos 1, 2, 13 y 29 de la Carta Política, la acusación formulada por el actor no cumplió con los mínimos argumentativos necesarios, al no indicar los motivos por los cuales la disposición acusada infringe las normas constitucionales citadas, motivo por el cual, la Sala se abstendrá de su examen.

4. Vulneración del artículo 150 de la Constitución, inciso tercero del numeral 1º y del inciso final del mismo.

4.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

4.1.1. En relación con el alcance las facultades extraordinarias de que revista el Legislador al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, el inciso final del mismo artículo 150, reza: *“Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”*. A su vez, el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 constitucional dice: *“Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”*. (subrayas fuera de texto)

4.1.2. La vulneración las disposiciones constitucionales aludidas, la basa la demanda en dos premisas: la primera, que al preverse que *“competes al Congreso”* la expedición de tal estatuto, solo las cámaras legislativas pueden reformar tales disposiciones; la segunda, que siendo las normas de la contratación estatal de naturaleza estatutaria, como se colige de la expresión *“estatuto general”* que la acompaña, no pueden ser modificadas mediante decreto con fuerza de ley. En suma, en criterio del demandante, el Gobierno Nacional es incompetente para dictar como legislador extraordinario reglas de contratación estatal, tanto por la reserva material de legislación dispuesta sobre ellas como por su rango estatutario. Y dado que la disposición atacada integra un Decreto-Ley que modifica el artículo 41 de la Ley 80 de 19934 -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, se produce un desconocimiento de los preceptos constitucionales señalados.

4.2. Reserva legislativa -material y estatutaria- en la contratación estatal.

4.2.1. Los dos conceptos que se examinan en esta sección parten de la inhabilidad del Gobierno Nacional para expedir normas de contratación estatal, (i) bien porque la materia se halla constitucionalmente reservada al legislador ordinario -CP, 150, inciso final-, (ii) bien porque la ley que la regule ha de ser de rango estatutario y solo puede ser tratada por el Congreso de la República -CP, 150.10, inc 3º-

4.2.2. El cargo de violación de la reserva legislativa material del régimen de contratación estatal (artículo 150, inciso final).

4.2.2.1. El artículo 150, numeral 10 de la Constitución, al prever la potestad del Congreso de la República de “Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”, excluyó -en el inciso 3º- la posibilidad de expedición por esta vía de “códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”. (subraya fuera del original). A su vez, el inciso final del artículo 150 de la Constitución confió al Congreso la responsabilidad de expedir “el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”. Sin embargo, a diferencia de la interpretación que de este enunciado trae la demanda, la expresión “estatuto” no puede entenderse como sinónimo de ley de rango o tipo estatutario.

4.2.2.2. En relación con la tipología de las leyes, la regla es que la ley en su sentido ordinario, es la forma prevista por la Constitución para corporificar la voluntad del Legislador, teniendo las leyes orgánicas o estatutarias un carácter exceptivo por regular expresamente contenidos especiales previstos en las normas constitucionales que rigen la función legislativa. Así, el artículo 152 de la Constitución señala las materias objeto de regulación por medio de leyes estatutarias, enunciando taxativamente las siguientes: (i) derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) administración de justicia, (iii) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; (iv) estatuto de la oposición y funciones electorales e instituciones y mecanismos de participación; (v) estados de excepción; y (vi) igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. Tal listado no incluye el régimen de la contratación administrativa como materia de contenido estatutario, ni regido por las exigencias específicas de trámite formales previstas en el artículo 153 constitucional.

4.3. Conclusión.

De la Constitución no surge la identidad entre un *estatuto* y una *ley estatutaria*. Mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera -eventualmente integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas-, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas a la regulación materias constitucionalmente determinadas y precisas. En suma, el estatuto general de contratación de la administración pública no corresponde con el tipo de leyes estatutarias, y su naturaleza y proceso de expedición es el propio de las leyes ordinarias.

5. Vulneración de los artículos 150.10, inciso 1º de la Constitución.

5.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

5.1.1. En este caso, a diferencia del cargo anterior -punto 4 de Considerandos-, la demanda invoca la inconstitucionalidad de la norma demandada, no ya porque el Congreso haya confiado al Gobierno la legislación extraordinaria de una materia que por disposición de la Constitución, no podía ser tratada en un decreto-ley, sino porque el Gobierno reguló un tópico que excedió el marco de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por disposición del Legislador.

5.1.2. Considera el actor que el Presidente de la República, excedió las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1474 de julio 12 de 2011, en razón de que tal habilitación tenía por objeto “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios”. A su juicio, el Gobierno Nacional, al suprimir la publicación de los contratos estatales en el Diario Único de Contratación, eliminó un requisito que, en su criterio, no es innecesario ni formal. Así, este cargo plantea el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 75 de la Ley 1474/11, que implica la incompetencia del Gobierno Nacional para suprimir un requisito de la contratación estatal considerado como necesario en la demanda, desconociendo con ello el artículo 150, numeral 10 de la Constitución.

5.2. El límite de las facultades extraordinarias.

5.2.1. En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política, la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente éste puede autorizar al Presidente de la República para legislar, indicando el alcance de las facultades en forma expresa y precisa a través de la ley habilitante. El precitado artículo, en el numeral 10, estableció un conjunto de reglas y limitaciones dirigidas, por una parte a regular su otorgamiento por parte del Congreso y, por otro, a delimitar su ejercicio por parte del ejecutivo.

5.2.2. Del texto constitucional se deduce que el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, se apoya en las siguientes consideraciones constitucionales: (i) consisten en la delegación de “precisas” competencias legislativas del Congreso, por su propio titular; (ii) tal habilitación legislativa faculta al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley; (iii) están condicionadas a que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje; (iv) deben ser solicitadas al Congreso de la República, por el Gobierno Nacional; (v) para su aprobación se requiere de la mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras; (vi) tienen una limitación temporal, pudiéndose otorgar hasta por un término de seis (6) meses; y (vii) no se pueden conferir para la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas, decretar impuestos, ni para la creación de los servicios administrativos y técnicos de las cámaras. (Art. 150, núm. 10 y 20).

5.2.3. Esta Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema del otorgamiento de las facultades extraordinarias, y ha resaltado las reglas que las gobiernan, dentro de las cuales merecen especial atención las siguientes:

“Así, pues, mediante este expediente el Congreso delega en el Ejecutivo su competencia legislativa para que éste último expida normas con el mismo valor y jerarquía normativa que las emanadas del propio órgano legislativo.

(...)”

Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante. La norma superior en comento establece unos límites que deben ser observados por el Congreso en la ley habilitante, so pena de la inconstitucionalidad del otorgamiento de la delegación.

La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto.

(...)

La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término.

(...)

Pero además, es indispensable que la delegación legislativa que efectúa el Congreso en la respectiva ley de facultades se haga para una materia concreta, específica. Al efecto, en dicha ley no sólo se debe señalar la intensidad de las facultades que se otorgan sino que, además, se ha de fijar su extensión determinando con precisión cuál es el objeto sobre el cual el Presidente ejercerá la facultad legislativa extraordinaria que se le confiere, lo cual no significa que el legislador en la norma habilitante necesariamente deba entrar a regular en forma detallada la materia sobre la cual versan dichas facultades, pues como bien lo ha advertido la jurisprudencia tal habilitación.¹⁸(subrayas fuera del original)

5.2.4. En suma, las leyes de facultades extraordinarias o habilitantes que expida el Congreso, tienen carácter restrictivo, tanto desde el punto de vista material como temporal, ya que sólo pueden versar sobre los contenidos precisamente delimitadas por el Congreso, y tienen carácter *pro tempore* pues el Congreso puede conferirles sólo hasta por seis meses.

5.3. Límite material de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 1474 de 2011, artículo 75.

5.3.1. El artículo 150 de la C. P. señala que corresponde al Congreso hacer las leyes, pudiendo por medio de ellas ejercerá las siguientes funciones: “10. *Revestir, hasta por seis (6) meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje*”. La Corte ha señalado que las facultades extraordinarias deben ser expresas y precisas, nunca implícitas, y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas, de manera que se aparta de la Constitución Política toda interpretación que entienda que cierta facultad incorpora o incluye otras que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades⁹.

5.3.2. En ejercicio de dicha función, el Congreso de la República confirió precisas facultades al Presidente de la República, contenidas en el artículo 75 de la ley 1474 de julio 12 de 2011, que para el efecto señaló:

“ARTÍCULO 75. *POLÍTICA ANTITRÁMITES.*

(...)

PARÁGRAFO 1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. (subraya fuera de original)

(...)”

5.3.3. Para determinar los límites materiales de dichas facultades debe precisarse el alcance de las expresiones “*regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública*”, que justamente la ley habilitante faculta a “*suprimir o reformar*”.

5.3.3.1. La expresión “*suprimir*”, en cuanto hacer cesar o desaparecer algo, se entiende jurídicamente como sinónimo de abrogar normas o abolir un aspecto sustancial o procedimental regulado en ellas. Y la voz “*reformar*”, entendida como volver a formar, rehacer, por lo general con la intención de mejorarlo, hace referencia a modificaciones introducidas en los supuestos fácticos o jurídicos contenidas en las reglas de derecho.

5.3.3.2. En relación con el objeto u objetos sobre los que deben recaer las acciones precitadas del ejecutivo, la norma de facultades señaló que debían dirigirse hacia tópicos existentes en la administración pública, como: “*regulaciones*, esto es, reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema; “*procedimientos*” o modo secuencial de ejecutar algunas cosas; y “*trámites*” como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión.

5.3.3.3. Finalmente, condiciona el objeto de las facultades extraordinarias a que se trate de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, esto es, no indispensables o que no hacen falta.

5.3.3.4. De las anteriores consideraciones podemos concluir que el legislador extraordinario estaba facultado para dictar las normas con fuerza de ley tendientes a eliminar o alternativamente modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la Administración Pública.

5.4. El contenido normativo del DL 19/12 frente a los límites materiales del artículo 75 de la Ley 1474/11.

5.4.1. El artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012, estableció:

“A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicaran en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.”

5.4.2. La disposición acusada prescribe en su intitulado la eliminación del Diario Único de Contratación, acción que consiste en *suprimir* de la *regulación* contenida en el artículo 75 de la ley 1474/11, un *trámite* consistente en la publicación de los contratos de la administración pública en tal órgano de divulgación.

La publicación de los contratos constituye un requisito necesario para la conclusión del *procedimiento* de la contratación estatal y el cumplimiento del principio de publicidad del que esta revestida la función administrativa (art. 209 C.P.), sin embargo, la modalidad que se utilice para atender dicho cometido no se encuentra limitada, en tanto se logren los fines para lo que está estatuida, como lo son la publicidad, la eficacia y la transparencia de las actuaciones de la administración. En este sentido, la publicación de los contratos en medio físico a través de su inserción en el DUC no es esencial, en la medida que se trata de una de las tantas modalidades posibles que puede ser remplazada por otros medios que cumplan con las condiciones señaladas.

La disposición acusada no suprime el deber de publicar el contrato estatal, sino que suprime una forma de realizarlo, eliminando la publicación en un medio escrito como el Diario Único de Contratación y optando por un medio electrónico, no impreso -Sistema Electrónico de Contratación Estatal, SECOP-, que cumple la misma finalidad de hacer público el conocimiento de dichos actos de la actuación contractual de la administración.

5.4.3. En cuanto a que la supresión de la publicación en el Diario Único de Contratación fuese *necesaria*, y en consecuencia ajena al ámbito de las facultades extraordinarias conferidas, se concluye que, si bien la publicación de los contratos estatales puede tenerse como requisito esencial para la ejecución y control público de los contratos oficiales, no así su inclusión en una forma específica de divulgación, como el DUC. Por el contrario, al disponerse que sea publicado en un medio electrónico, al cargo y cuidado de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, se asegura la regularidad de este tipo de trámite, en manos de una entidad responsable de realizarlo; y, simultáneamente, se cumple la finalidad de la publicación, que no otra distinta de brindarle al público la posibilidad de acceso fácil, oportuno, idóneo y eficaz a los términos de la contratación estatal.

5.5. Conclusión.

La eliminación de la divulgación de los contratos estatales en el Diario Único de Contratación y su reemplazo por su publicación exclusiva en el SECOP -Sistema Electrónico de Contratación Estatal-, no excede el ámbito material de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 1474/11 -artículo 75-, ya que no se aprecia como indispensable que tal acto de publicidad contractual tuviera que realizarse necesariamente en el medio conocido como el DUC.

6. Vulneración del artículo 209 de la Constitución.

6.1. Concepto de la inconstitucionalidad en la demanda.

Este cargo consiste en establecer si, el Gobierno Nacional, al eliminar mediante decreto-ley el requisito de la publicación de los contratos

estatales en el DUC y su publicación exclusiva en el SECOP, desconoció el principio de publicidad que rige la función administrativa -CP, 209-?

6.2. La regla de publicidad de los contratos estatales.

6.2.1. La publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.

6.2.2. Sobre el principio de la publicidad, esta Corporación se ha pronunciado en diversas oportunidades. Al respecto, en Sentencia C- 802 de 2006, en la que se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 996 de 2005, dijo:

“...el principio de publicidad es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas¹⁰; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado. La materialización de este principio compete primordialmente al legislador, - salvo en los casos en que la Carta consagra exigencias puntuales respecto de la publicidad de ciertos actos-, por lo que es al Congreso a quien corresponde en principio establecer o diseñar los mecanismos que considere pertinentes para lograr la adecuada publicación de las decisiones de las autoridades. La jurisprudencia constitucional ha reconocido en este sentido, que la publicidad “admite diversas formas de realización, que le corresponde definir y establecer al legislador”.

6.2.3. Frente al principio de publicidad de los contratos estatales, esta Corporación en Sentencia C-384/03, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000, “*por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.*” indicó:

“La publicidad de los contratos como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información¹¹, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla más transparente y facilitar su vigilancia, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema.”

Igualmente en la Sentencia C- 259 de 2008, en la que se estudió la constitucionalidad de la ley 1150/07, esta Corporación dijo:

“El principio de publicidad de la función administrativa resulta en un alto grado pertinente a la aplicación de sistemas electrónicos de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, en el asunto bajo análisis referida a la contratación pública. Ello en tanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo.¹²”

6.2.4. De conformidad con lo antes expuesto, encuentra la Corte, que en cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación¹³ como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad.

6.3. La publicidad de los contratos estatales en el Decreto-Ley 19/12.

6.3.1. La publicación de los contratos estatales quedó dispuesta, merced a la norma demandada, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Creado mediante el artículo 1º del Decreto 2178 de 2006, es definido *“el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional”*.

6.3.2. Para la Corte, la publicación de los contratos estatales en el SECOP cumple cabalmente con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa. En efecto, permite la presentación de la totalidad del contenido aludido, en un medio al que puede tener acceso al público en general, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las actuaciones de la administración y de los particulares en los procesos de contratación estatal y facilitando su participación en las decisiones que les afectan. Y, de conteras, suple algunas de las limitaciones de las que adolecía el Diario Único de Contratación, en términos de cobertura geográfica, de cantidad de ejemplares y de posibilidad de acceso por parte de la ciudadanía.

6.4. Conclusión.

Considera esta Corporación que la norma acusada, al suprimir la publicación de los contratos en medio físico en el Diario Único de Contratación - Diario Oficial y ordenar que se continúe con la publicación electrónica de los mismos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, no vulnera el principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, contenido en el artículo 209 constitucional, en tanto dicho postulado no prescribe una forma única para su cumplimiento y los medios electrónicos dispuestos para cumplir esta finalidad han sido considerados aptos por esta Corporación en diversos pronunciamientos.

7. Razón de la decisión.

7.1. Síntesis de las decisiones frente a los cargos.

7.1.1. Las consideraciones precedentes conducen a declarar que el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República en la Ley 1474 de 2011, se ajustó a la Carta Política: (i) al no tratarse de una materia reservada constitucionalmente al Legislador, de modo que pudiera predicarse la incompetencia del Gobierno; (ii) al no exceder el ámbito material de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas, por recaer sobre una regulación y un trámite no indispensable ni necesario; (iii) y por no desconocerse con ello el principio de publicidad de los actos de la administración y, específicamente, los contratos estatales.

7.1.2. En suma, no constituye extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 1474 de 2011, la eliminación de la publicación de los contratos en el Diario Único de Contratación, al encontrarse dentro de los presupuestos en ella contenidos, que facultan al Presidente de la República para que *“expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

7.2. Reglas de decisión.

7.2.1. La competencia asignada al Legislativo para expedición del estatuto general de la contratación -inciso final del artículo 150 constitucional-, no constituye una reserva de legislación ordinaria, estando facultado el Congreso de la República para otorgarle al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias en tal materia.

7.2.2. Las normas legales que forman el Estatuto General de la Contratación estatal no corresponden al tipo de leyes previstas en el artículo 152 constitucional, no existiendo reserva estatutaria para la expedición de aquellas y estando habilitado el Ejecutivo para dictarlas como legislador extraordinario mediante decretos con fuerza de ley.

7.2.3. El principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, contenido en el artículo 209 de la Constitución, admite su realización en cualquier medio de difusión y consulta que disponga el Legislador ordinario o extraordinario, en cuanto garantice fidelidad, imparcialidad, transparencia, cobertura y oportunidad respecto del contenido publicado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012, por los cargos examinados en la presente providencia.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA
Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

² Concepto No 5344, recibido el 26 de marzo de 2012. Folios. 227 a 230 cuaderno ppal.

³ "Artículo 41. ...Parágrafo 3º.-. [Derogado por el art. 225, Decreto Nacional 019 de 2012, a partir del 1º de Junio de 2012.](#) Salvo lo previsto en el

parágrafo anterior perfeccionado el contrato, se solicitará su publicación en el Diario Oficial o Gaceta Oficial correspondiente a la respectiva entidad territorial, o a falta de dicho medio, por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa territorial, que permita a los habitantes conocer su contenido. Cuando se utilice un medio de divulgación oficial, este requisito se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes.”

⁴ “Como apéndice del Diario Oficial créase el Diario Único de Contratación Pública, el cual será elaborado y distribuido por la Imprenta Nacional.

El Diario único de Contratación Pública contendrá información sobre los contratos que celebren las entidades públicas del orden nacional. En él se señalarán los contratantes, el objeto, el valor y los valores unitarios si hubiesen, el plazo y los adicionales o modificaciones de cada uno de los contratos, y se editarán de tal manera que permita establecer parámetros de comparación de acuerdo con los costos, con el plazo, con la clase, de forma que se identifiquen las diferencias apreciables con que contrata la administración pública evaluando su eficiencia.

PARÁGRAFO. A partir de la vigencia de esta Ley, los contratos a que se refiere este artículo deberán ser publicados dentro de los tres (3) meses siguientes al pago de los derechos de publicación en el Diario Oficial.”

⁵ “Será requisito indispensable para la legalización de los contratos de que trata el artículo anterior la publicación en el Diario Único de Contratación Pública, requisito que se entenderá cumplido con la presentación del recibo de pago por parte del contratista o de la parte obligada contractualmente para tal efecto.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional expedirá dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la reglamentación sobre la publicación, costo, forma de pago, y demás operaciones administrativas necesarias para el cumplimiento de este requisito. Y será responsable de que su edición se haga de tal forma que permita establecer indicadores y parámetros de comparación en la contratación pública.”

PARÁGRAFO 2o. Entre la fecha del pago a que se refiere este artículo y la publicación de la información relacionada con el contrato respectivo en el Diario único de Contratación Pública, no podrán transcurrir más de dos meses.

⁶ “Mensualmente las entidades públicas de todos los órdenes enviarán a la imprenta nacional una relación de los contratos celebrados que superen el 50% de su menor cuantía en la cual deberán detallarse las personas contratantes, el objeto, el valor total y los costos unitarios, el plazo, los adicionales y modificaciones que hubiesen celebrado, el interventor y toda la información necesaria a fin de comparar y evaluar dicha contratación.

⁷ “El incumplimiento de lo ordenado en el artículo anterior será causal de mala conducta para el representante legal de cada entidad y dará lugar a su destitución.”

⁸ Sentencia C-1028/02

⁹ Sentencia C-498/95.

¹⁰ Sentencia C-646/00.

¹¹ Vinyoles i Castells, M., *La adjudicación de los contratos públicos*, Madrid, Edit. Civitas, 1995, p. 93, citado por Expósito J.C. *La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. Análisis de la selección de contratistas*, Bogotá, Edit. Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 573.

¹² Sentencia C-957/99.

¹³ Ver entre otras, las Sentencias C- 259/08, C-957/99, C-384/03, T-945/09.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 19:33:27