

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-315/08			
2. FECHA	19 DE SEPTIEMBRE DE 2008			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		INEXEQUIBLE		
	<p>Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1373 de 2010, “Por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)”.</p> <p>Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1375 de 2010, “Por la cual se establece las tasas para la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinagán”.</p> <p>Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1377 de 2010, “Por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial”.</p> <p>Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1378 de 2010, “Por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales”.</p> <p>Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1380 de 2010, “Por la cual se establece el Régimen de insolvencia para la persona natural No comerciante”.</p>			
4. PONENTE	MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO			
5. PARTE ACCIONANTE	Silvia Isabel Reyes Cepeda			
6. PARTE ACCIONADA	Congreso de la República			
7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA				

7.1 NORMA ACUSADA :

I) Ley 1373 de 2010, “por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)”; II) la Ley 1375 de 2010, “por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, SINIGAN”; III) la Ley 1377 de 2010, “por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial”; IV) la Ley 1378 de 2010, “por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales”; V) la Ley 1380 de 2010 “por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante”.

Que el trámite de las leyes acusadas varias observaciones no clasificadas en cargos específicos, de las cuales resultaría la infracción de los artículos 138, 149, 151, 160 inciso 5° y 161 de la Constitución Política y de los artículos 78, 79, 82, 84 y 85 de la Ley 5ª de 1992, contentiva del Reglamento del Congreso.

La primera de ellas se refiere al hecho de que todos los proyectos que antecedieron estas cinco leyes fueron aprobados en la fase de conciliación prevista en el artículo 161 de la Constitución Política en sesiones que serían inválidas de acuerdo con el artículo 149 ibídem, por no haberse observado debidamente el principio de publicidad.

A este respecto informa que la aprobación de la versión conciliada de cada uno de esos proyectos en las plenarias tanto del Senado

7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL

...este respecto afirma que la expresión de la voluntad contenida en cada uno de esos proyectos en las plenarios tanto del Senado como de la Cámara de Representantes[2] tuvo lugar en sesiones extraordinarias cumplidas el día 17 de diciembre de 2009, previa convocatoria contenida en el Decreto 4906 del día anterior, el cual no había sido debidamente publicado para la hora en que tales reuniones extraordinarias tuvieron lugar, y sólo lo fue el día 18 del mismo mes y año, cuando esas sesiones ya habían concluido. Indica que, según puede observarse en el acta de la sesión realizada el 17 de diciembre de 2009 varios congresistas manifestaron su inquietud e inconformidad con estas circunstancias al considerarlas irregulares, pese a lo cual la Presidencia, respaldada en explicaciones que verbalmente dio en el acto el entonces Ministro del Interior y de Justicia, hizo caso omiso de esas manifestaciones y continuó con la sesión.

En relación con el proyecto antecedente de la Ley 1378 de 2010 relata que el informe de conciliación que sería votado por la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta 1311 del 16 de diciembre de 2009, es decir, en la misma fecha en la que se produjo su aprobación. Afirma que este hecho resulta contrario a lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política, cuyo inciso 2° prevé que tales informes deberán ser publicados “por lo menos con un día de anticipación”.

Señala que durante esa misma sesión plenaria (16 de diciembre de 2009, última del primer período ordinario) se tuvo conocimiento en el recinto del Senado de la expedición del Decreto 4906 de 2009, que convocaba al Congreso a sesiones extraordinarias para los dos días siguientes, con el objeto de considerar un conjunto de proyectos de ley, entre los cuales se encontraban los cinco que antecedieron a las leyes ahora demandadas. Comenta que a partir de lo ordenado por ese Decreto, la plenaria del Senado levantó su sesión a las 11:56 de la noche del miércoles 16 de diciembre e inició una nueva, al amparo de la referida convocatoria, cuyo desarrollo comenzó a las 12:05 a. m. del jueves 17, sin que respecto de los proyectos que allí se debatirían se hubiera efectuado el anuncio previsto en el artículo 160 de la Constitución Política.

Anota que en el orden del día de la sesión últimamente referida se incluyó la aprobación de los informes de conciliación de los

El significado de un vicio de forma, ha dicho la Corte que no toda discrepancia entre lo que ocurre en el proceso de elaboración de una ley y las normas parámetro implica la realización de este tipo de vicios, sino que únicamente serán vicios de forma aquellas diferencias cuya ocurrencia redunde en el desconocimiento de alguno de los principios constitucionales que se concretan en el procedimiento legislativo; es decir, cuando el desconocer las normas parámetro redunde en un desconocimiento del principio democrático -cuya concreción en el proceso de determinación de la voluntad parlamentaria es el objetivo principal de todas y cada una de las disposiciones que sirven como guía y parámetro a los órganos que participan en el procedimiento legislativo- se estará ante un vicio de forma

Así, las posibles consecuencias y las posibilidades de actuación que otorga el ordenamiento constitucional a los operadores ante la ocurrencia de un vicio de forma, encontramos que de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico afloran las siguientes posibles respuestas:

- i) Que la propia Corte Constitucional corrija este vicio.
- ii) Que un vicio presentado durante el procedimiento haya sido corregido en desarrollo del mismo procedimiento, lo que ha recibido el nombre de convalidación.

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE

iii) Que el vicio no se haya corregido, pero pueda ordenarse su subsanación por parte de la Corte Constitucional.

La más sencilla desde el punto de vista procedimental consiste en que la Corte Constitucional, al constatar que ella misma puede realizar la corrección, así lo haga al proferir el fallo de constitucionalidad. Aunque realizada en contadas ocasiones debido, en parte, a las precisas exigencias que son requeridas, la jurisprudencia ha establecido que la corrección se puede presentar cuando se debe anunciar un cambio en el tipo de ley, situación que fue abordada, entre otras, por la sentencia C-713 de 2008, oportunidad en que, tras la aprobación como disposición con naturaleza estatutaria del artículo 2 de la ley 1285 de 2009 –que modificó la ley estatutaria de la administración de justicia-, la Corte determinó que el mismo tendría naturaleza ordinaria y, por consiguiente, así se entendería para efectos de su eventual modificación por normas posteriores. En este sentido se manifestó en la mencionada sentencia C-713 de 2008

“Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.” De la disposición transcrita se tiene que: i) Los vicios de forma pueden ser subsanados. ii) Dicha subsanación la ordena la corte Constitucional.

lii) Todos los actos [normativos] sujetos a control de forma pueden tener vicios que, eventualmente, puedan ser subsanados. iv) El órgano que cometió el error que origina el vicio es el encargado de corregirlo.

Con todo, la Corte precisa que en cada una de las anteriores hipótesis, la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del procedimiento legislativo. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas -por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras

legislativas-, hace imposible hablar de un procedimiento legislativo como tal -y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.”

la Sala en acuerdo con el precedente jurisprudencial, que para que el decreto que convoca a sesiones extraordinarias del Congreso surta efectos, éste debe estar debidamente publicado con anterioridad a que se reúnan las cámaras legislativas en cumplimiento de dicho mandato. concluye la Sala que el decreto 4906 de 16 de diciembre de 2009, no fue publicado con antelación a que se celebraran las sesiones extraordinarias que éste autorizaba.

Siendo ésta la situación pasa la Corte a analizar las consecuencias de la misma para la validez de las leyes cuyo procedimiento legislativo ahora se evalúa. En relación con estos hechos y su significación frente a la exequibilidad o no de las Leyes 1373, 1375, 1377, 1378 y 1380 de 2010, esta Corte estima completamente aplicable, y por lo mismo reiterará, el precedente contenido en la antes citada sentencia C-141 de 2010. Así, frente a lo sucedido, observa este tribunal que si bien es cierto que la mayoría de los miembros de las cámaras legislativas pudieron enterarse de esa circunstancia mediante la lectura que del decreto se hizo durante las horas finales de la precedente última sesión ordinaria[32], y que en lo que atañe a la ciudadanía existió amplia divulgación de la noticia a través de los medios de comunicación, además de la simultánea transmisión en directo y por televisión abierta de una de tales sesiones plenarias, ello no permite obviar la necesidad de que el referido decreto se diera a conocer en la forma prevista en las normas aplicables, esto es, mediante su inserción y publicación en el Diario Oficial, previamente a la realización de las actuaciones que en él se ordenaron.

El argumento traído a colación resulta sustento suficiente para concluir que, más que una simple discrepancia, se presentó un vicio

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	Revisión jurisprudencial			

<p>9. SI HUBO SALVAMENTOS DE VOTO, ESTE ES EL ARGUMENTO:</p>	<p>SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MAURICIO</p>	<p>GONZALEZ</p>	<p>CUERVO</p>
	<p>La argumentación desconoce dos elementos de gran importancia para la solución de este caso.</p> <p>En primer lugar, el trámite de conciliación regulado en el artículo 161 de la Constitución se encontraba en curso. El informe de conciliación había sido ya aprobado por el grupo de senadores y representantes que integraban la comisión de conciliación y lo que se pretendía en las sesiones extraordinarias era someterlo a consideración y votación de las plenarias. Esta fase de la conciliación no constituye un apéndice irrelevante de este procedimiento sino que, por el contrario, se erige en una condición necesaria para la aprobación del proyecto de ley en aquellos eventos en los cuales los textos aprobados en una y otra cámara difieren. Así las cosas, existía un trámite que podía ser objeto de saneamiento en el Congreso a pesar de que la reunión fuera llevada a efecto sin el cumplimiento de las condiciones constitucionales previstas.</p> <p>En segundo lugar, la Corte no podía desconocer que se encontraban ya satisfechas las fases estructurales del trámite legislativo en tanto se surtieron los cuatro debates previstos en la Constitución y de la ausencia de publicación en el Diario Oficial de convocatoria antes del inicio de las sesiones extraordinarias no se produjo infracción alguna (i) de la regla de mayoría, (ii) del deber de proteger a las minorías o (iii) de las normas que amparan la transparencia o publicidad del proceso legislativo.</p> <p>Afirmar entonces que no existía voluntad del Congreso a pesar del avance en el trámite legislativo y el estado del proceso de conciliación no solo se opone a lo realmente ocurrido sino que también desconoce que la conciliación se encuentra compuesta por etapas estrechamente vinculadas una de las cuales –la regulada en el inciso primero del artículo 161- había concluido. En consecuencia existía ya un trámite que podía ser subsanado que se encontraba precedido de las decisiones mayoritarias en las comisiones y plenarias del Senado y la Cámara de Representantes.</p> <p>En consecuencia se trataba de un defecto subsanable y se imponía entonces su devolución al Congreso.</p> <p>SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO</p>		

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-505-02		
2. FECHA	03 DE JULIO DE 2002		
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN
		ESTARSE A LO RESUELTO	TUTELA
	<p>PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en relación con la expresión “hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado”, contenido en el primer inciso del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, el cual fue declarado EXEQUIBLE en la Sentencia C-484 de 2000.</p> <p>SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO en relación con la expresión “de acuerdo con las reglamentaciones que expidan las contralorías”, contenida en el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, que fue declarado INEXEQUIBLE en la Sentencia C-484 de 2000.</p>		
4. PONENTE	Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL		
5. PARTE ACCIONANTE	Raúl Fernando Duarte Baquero		
6. PARTE ACCIONADA	CONGRESO DE LA REPUBLICA		
7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA			
7.1 NORMA ACUSADA :			
El artículo 101, inciso 1º (parcial) y párrafo (parcial) de la Ley 42 de 1993, “por la cual se dictan normas sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal, Financiero y los organismos que lo ejercen”.			
7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL	¿Vulnera la Constitución, en especial los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad y el principio de legalidad, la norma legal que fija el valor de cinco salarios devengados por el sancionado como límite máximo al monto de las multas que los contralores pueden imponer a servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes del Estado, cuando se configura alguna de las conductas establecidas en el inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993?		
	El demandante acusa parcialmente de inconstitucionalidad tanto el inciso primero como el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-484 de 2000, declaró INEXEQUIBLE el párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de		

1993, por lo que esta disposición no hace parte del ordenamiento jurídico. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución, dicho párrafo se encuentra amparado por una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, se ordenará en la parte resolutive del presente fallo estarse a lo resuelto en dicha providencia.

Respecto del inciso 1º del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, se tiene que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad del artículo 101 en las Sentencias C-054 de 1997[8], C-286 de 1997[9], C-484 de 2000[10] y C-661 de 2000[11].

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE

Las dos primeras sentencias versaron sobre un aparte del artículo 101 diferente al ahora demandado, por lo que no es posible afirmar la existencia de cosa juzgada sobre el aparte cuya constitucionalidad se cuestiona en esta oportunidad. Por su parte, la Sentencia C-484 de 2000 declaró la exequibilidad del artículo 101, salvo la expresión “cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”, que había sido declarada exequible en la Sentencia C-054/97. En dicha oportunidad, la Corte no otorgó efectos de cosa juzgada relativa a su decisión, ni en la parte resolutive, ni lo hizo en la parte motiva. Por otra parte, tampoco observa la Corte que haya existido una cosa juzgada aparente, pues no observa que haya una total ausencia de pronunciamiento en torno al contenido normativo del texto demandado. Al contrario, la Corte tuvo oportunidad de analizar nuevamente dicha disposición en la Sentencia C-661/00, y se abstuvo de proferir un pronunciamiento de fondo, estándose a lo resuelto en la C-484/00.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	– Revisión jurisprudencial			

**9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:**

DR. ALVARO TAFUR GALVIS

En efecto, si bien sobre la disposición acusada, artículo 101 parcial de la Ley 42 de 1993, la Corte había proferido la sentencia C-484 de 2000, es lo cierto, que los cargos formulados en esa ocasión, se referían a unos puntos determinados -competencia de los contralores para imponer sanciones de tipo correccional, además de los sujetos y conductas que se sancionan- y que no obstante, la Corte Constitucional afirmó haber confrontado el artículo 101 frente a todas las disposiciones de la Constitución, es claro, que no juzgó el quantum de la sanción a la luz de ninguna norma. Por ello considero, como lo expresé en la sesión respectiva, que en el presente caso tiene ocurrencia la llamada cosa juzgada aparente y por lo tanto la Corte ha debido entrar a resolver en el fondo sobre el cargo específico planteado en la demanda, que no había sido objeto de análisis por parte de la Corte, en la citada sentencia C-484 de 2000.

El actor acusa de inconstitucionalidad el parámetro para fijar el límite máximo de la multa establecido a los contralores por la norma acusada, ya que la multa de cinco salarios impuesta a un infractor de la disposición violaría los derechos al mínimo vital y a la igualdad, así como el principio de legalidad. La Corte, no obstante, no comparte la tesis según la cual la indeterminación de la multa a imponer conduzca a su inconstitucionalidad.

Ante todo es de advertir que la interpretación que el demandante hace de la norma acusada es errada en el sentido de que la multa a imponer sería de cinco salarios devengados por el sancionado para todos los casos, en los que se incurriera en alguna de las conductas ilegales enunciadas en el artículo 101. El parámetro establecido por la norma es un máximo – “hasta por el valor de ...” – no un monto fijo. La medida sancionatoria a imponer debe ser adoptada mediante resolución (art. 104 de la Ley 42 de 1993) que, en todo caso, “debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa” (art. 36 C.C.A.). Por lo tanto, en la determinación del monto de la multa a imponer los contralores deben observar que la finalidad de la norma es “impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal”[17] y que la misma depende de la gravedad de los hechos sin que pueda afirmarse que el monto de la multa a imponer siempre ha de ser el máximo.

☐

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Tutela 1159 /01		
2. FECHA	01 DE NOVIEMBRE DE 2001		
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN
			TUTELA
			REVOCAR
	<p>Cundinamarca y del 24 de mayo del mismo año por la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. En su lugar CONCEDER la tutela por violación del derecho fundamental al debido proceso del señor Miguel Antonio Ricaurte Lombana.</p> <p>Segundo. ORDENAR a la Contraloría de Bogotá, Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales, División de Investigaciones Fiscales, que en término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, expida el acto administrativo mediante el cual se declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal respecto de los hechos mencionados en esta demanda, y ordene el archivo de las diligencias.</p>		
4. PONENTE	Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO		
5. PARTE ACCIONANTE	Miguel Antonio Ricaurte Lombana		
6. PARTE ACCIONADA	Contraloría de Bogotá D.C.		
7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA			
7.1 NORMA ACUSADA	<p>Mediante apoderado judicial, el accionante interpuso acción de tutela contra la Contraloría de Bogotá D.C, por considerar violado su derecho fundamental al debido proceso. Los hechos de su demanda se pueden sintetizar en los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> El actor se desempeñó como Gerente General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., entre el 8 de junio de 1988 y el 31 de mayo de 1990. Durante su gestión se ejecutaron varios contratos celebrados en administraciones anteriores, y que fueron concluidos en las siguientes fechas: <ul style="list-style-type: none"> Contrato No. 668 de 1987. Fecha de terminación 15 de mayo de 1990. 		

**7.2. PROBLEMA
JURÍDICO CENTRAL**

- Contrato No. 687 de 1987. Fecha de terminación 5 de abril de 1990.
- Contrato No. 961 de 1989. Fecha de terminación 30 de marzo de 1990.
- Contrato No. 802 de 1988. Fecha de terminación 16 de agosto de 1990.

1. En vista de que dichos contratos buscaban la entrega de agua potable a diferentes zonas de la ciudad, la Empresa pactó con los contratistas que se les pagaría una suma adicional si dichas obras eran terminadas antes de las fechas pactadas en cada uno de los contratos.
2. El 14 de marzo de 1996, SEIS (6) AÑOS después de terminado el último contrato, la Contraloría de Bogotá dictó el Auto de Apertura de Investigación Fiscal No. 143, dentro del expediente 11096.
3. El 14 de octubre de 1997, mediante Auto No. 201, el ente fiscalizador dispuso la apertura del juicio fiscal.
4. El 14 de noviembre de 1997, se interpuso el correspondiente recurso de reposición contra el Auto que ordenó la Apertura del Juicio Fiscal, recurso en el cual se solicitó decretar la CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL, alegándose para ello, que ya habían transcurrido más de dos (2) años entre la fecha en que sucedieron los hechos - finales de 1990 -, y el Auto de Apertura de la Investigación el cual fue dictado el 14 de marzo de 1996.

**7.3. ARGUMENTOS DE LA
CORTE**

la Sala señala que la decisión adoptada por la Contraloría vulneró el derecho al debido proceso del actor, que impone que el juicio de responsabilidad fiscal debe adelantarse respetando los principios de imparcialidad, celeridad, eficacia, moralidad y equidad (Art. 209 C. P.); en el presente caso se desconocieron además los mandatos legales del artículo 136 del C.C.A. y 89 de la Ley 42 de 1993, así como la interpretación que de los mismos ha hecho la jurisdicción constitucional en sus sentencias C-046 de 1994 y T-973 de 1999, al iniciar un proceso de responsabilidad fiscal cuando ya la acción se encontraba caducada.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión, reiterando la jurisprudencia mencionada revocará las decisiones proferidas en este proceso por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Subsección "B" de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. En su lugar, concederá la tutela por violación del derecho al debido proceso del señor Miguel Antonio Ricaurte Lombana.

Ordenará, en consecuencia, a la Contraloría de Bogotá, Unidad de Investigaciones y Juicios Fiscales, División de Investigaciones

Fiscales, que expida el acto administrativo mediante el cual se declare que operó el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal respecto de los hechos mencionados en esta demanda y ordene el archivo de las diligencias.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL				

**9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:**

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-1179/01		
2. FECHA	08 DE NOVIEMBRE DE 2001		
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN
		EXEQUIBLE	
	Declarar EXEQUIBLE el artículo 81 de la Ley 633 de 2000.		
4. PONENTE	Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO		
5. PARTE ACCIONANTE	Johanna Vega Arenas		
6. PARTE ACCIONADA			

7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA

7.1 NORMA ACUSADA .
El artículo 81 de la Ley 633 de 2000.

7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL	<p>¿El pago de un peso por cada kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, realizado por los agentes generadores de energía y recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas, dispuesto en el artículo 81 de la Ley 633 de 2000, vulnera los derechos de igualdad, justicia y equidad?</p> <p>¿El pago de un peso por cada kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, realizado por los agentes generadores de energía y recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas, dispuesto en el artículo 81 de la Ley 633 de 2000, vulnera el principio de unidad de materia legislativa?</p>
---------------------------------------	--

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE

la Corte encuentra que el único argumento de la actora que respeta la verdadera naturaleza del gravamen consagrado en la norma demandada es el que destaca la ausencia de beneficios para las empresas generadoras de energía que tienen a su cargo el pago de ese gravamen. No obstante, este argumento es infundado pues desconoce que el beneficio que reportan las contribuciones parafiscales no redundan a favor del contribuyente individualmente considerado sino a favor del sector económico al que se encuentra vinculado y por el cual tributa. Es por ello que se dice, con razón, que las contribuciones parafiscales tienen una destinación sectorial y no individual pues no es que cada contribuyente, individualmente considerado, reporte beneficios directos en razón del gravamen sino que esos beneficios son recibidos por el renglón económico del que hace parte y, sólo en esa medida, también por cada contribuyente.

Lo primero que advierte la Corte es que resulta contradictorio con el inicialmente formulado pues mientras a la norma cuestionada se le reprochaba el haber implementado un tributo con vulneración de los artículos 13 y 95.9 de la Carta, en el cargo ahora desarrollado se le reprocha el no regular la materia tributaria ni ninguna otra de las abordadas en el proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley 633. Luego, es un contrasentido que para afianzar el primer cargo se afirme lo que se niega para sostener el segundo cargo. En un reciente pronunciamiento, la Corte tuvo oportunidad de ocuparse sobre las materias desarrolladas por la Ley 633 de 2000 al considerar la violación del principio de unidad de materia por un artículo diferente al que aquí se somete a examen. En esa oportunidad se hicieron varias consideraciones relacionadas con el contenido de esa ley y con las materias por ella reguladas. En cuanto al contenido de las disposiciones que la integran se expuso: "...el Capítulo I adiciona al Estatuto Tributario un nuevo libro, el Sexto, en el que se regula el gravamen a los movimientos financieros indicando el hecho generador, la tarifa, su causación, la base gravable, los sujetos pasivos, los agentes de retención y su administración, entre otros aspectos.

El Capítulo II regula el impuesto sobre la renta estableciendo un beneficio especial de auditoría y adicionando y modificando disposiciones del Estatuto Tributario.

El Capítulo III regula el impuesto sobre las ventas modificando y adicionando múltiples disposiciones del Estatuto Tributario y consagrando un plazo máximo para remarcar precios como consecuencia de la nueva tarifa fijada para ese impuesto.

El Capítulo IV consagra normas de procedimiento y control; introduce varias modificaciones y adiciones a disposiciones del Estatuto Tributario; autoriza a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a determinar los valores de las operaciones que deben ser objeto de información y unifica el régimen de la exoneración de responsabilidad penal de los agentes retenedores o responsables del impuesto sobre las ventas.

El Capítulo V es el más extenso de la ley. En él, entre otras cosas, se incluyen modificaciones y adiciones al Estatuto Tributario, se crea la Policía Fiscal Aduanera y la tasa especial por los servicios aduaneros, se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial y se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social".

Y en cuanto a las materias reguladas por la Ley 633 se indicó:

" Ya en dos oportunidades la Corte ha abordado las materias desarrolladas por la Ley 633 de 2000. Así, en la Sentencia C-809 de

...ta en dos oportunidades la Corte ha abordado las materias desarrolladas por la Ley 633 de 2000. Así, en la sentencia C-693 de 2001 indicó que de los antecedentes legislativos, de la exposición de motivos y del título de la Ley se infería que ellas giraban en torno a la necesidad de equilibrar las finanzas públicas dada su incidencia en el deterioro de las condiciones económicas y a la urgencia de propiciar un plan de ajuste fiscal que permitiera estabilizar el nivel de la deuda pública y propiciar el crecimiento económico del país[6]. Y en la sentencia C-714 de 2001 indicó que el contenido esencial de esa Ley se centraba en la regulación de materias tributarias pues giraba en torno a las fuentes generadoras de los ingresos requeridos para atender los gastos del Estado, los mecanismos de recaudo y control y el empleo de esos recursos

Como puede advertirse, entonces, la Ley 633 de 2000 desarrolla materias orientadas a propiciar la reactivación económica del país y en esa dirección implementó una reforma tributaria, reguló los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y fortaleció las finanzas de la rama judicial”.

De este modo, si esas son las materias reguladas por la Ley 633 de 2000, esto es, la reactivación económica del país y la implementación de una reforma tributaria, es claro que el artículo 81 constituye un desarrollo legítimo de esas materias pues la materia tributaria no comprende sólo la regulación de impuestos sino también tasas y contribuciones ya que éstas igual son expresión del poder que tiene el Estado de establecer exacciones a cargo de los gobernados. Así lo ha establecido la Corte en múltiples pronunciamientos y lo reitera ahora[8]. Por ello, si la norma demandada configura una contribución parafiscal y si éstas, al lado de las contribuciones especiales y de las tasas y los impuestos, integran la materia tributaria, no hay argumentos para afirmar la vulneración del principio de unidad de materia.

En suma, tampoco advierte la Corte que el artículo 81 de la Ley 633 vulnere el principio de unidad de materia, motivo por el cual se declarará su exequibilidad.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	CONTRIBUCION PARAFISCAL EN LA HACIENDA PUBLICA			

**9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:**

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-827-01			
2. FECHA	08 DE AGOSTO DE 2001			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
		EXEQUIBLES		
	Declárese EXEQUIBLE la expresión “y establecer las sanciones por infracción a las normas sobre esta materia” contenida en el literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, bajo el entendimiento de que las sanciones en mención deberán ser siempre de carácter pecuniario.			
4. PONENTE	Dr. ALVARO TAFUR GALVIS			
5. PARTE ACCIONANTE	Guillermo Alberto Duarte Quevedo.			
6. PARTE ACCIONADA	CONGRESO DE LA REPUBLICA - BANCO DE LA REPUBLICA-			

7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA

7.1 NORMA ACUSADA .
El literal a), parcial, del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL

El actor considera que la expresión “establecer las sanciones por infracción a las normas sobre esta materia” del literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 vulnera el artículo 29 de la Constitución, “que postula los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado”, por las razones que a continuación se sintetizan.

Previamente a la exposición de los cargos transcribe apartes de las sentencias C-127 de 1993 y C-133 de 1999 de esta Corte, para afirmar que el principio de legalidad al que en ellas se hace referencia constituye un elemento fundamental de la garantía constitucional al debido proceso. En este sentido explica que el legislador está en la obligación de definir de manera precisa no sólo las conductas sancionables sino también la pena o sanción que a ellas corresponda.

En ese orden de ideas, estima que la expresión demandada desborda el orden constitucional al otorgarle a una autoridad distinta del legislador, esto es, a la Junta Directiva del Banco de la República, la facultad de establecer sin limitaciones las sanciones imponibles a

**7.3. ARGUMENTOS DE LA
CORTE**

Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, el Banco de la República no forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; por lo tanto, no son predicables de su organización y funcionamiento las reglas generales aplicables a la organización y relaciones internas dentro de la Administración. No es el Banco una entidad descentralizada y por ello no son pertinentes los principios y reglas de la dirección y el control administrativos. No puede el Gobierno dar instrucciones al Banco para la gestión de sus asuntos propios, conforme a la Constitución y a la ley, aunque el Banco habrá de actuar como ya se ha expresado en coordinación con la política económica general.

La Corte en consonancia con su propia jurisprudencia comparte plenamente las apreciaciones hechas por el Señor Procurador en el concepto de rigor en cuanto a que en la norma acusada “los elementos del principio de legalidad se cumplen a cabalidad”. En efecto, la disposición legal sujeta al estudio de la Corte determina de manera directa la conducta punible, esto es la inobservancia de las disposiciones que establecen el margen de encaje, los sujetos pasivos que son todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, cuyas características institucionales se definen en el estatuto orgánico del sistema financiero (Decreto ley 663 de 1993) en el cual se prevé el procedimiento que ha de observar la Superintendencia Bancaria en los casos en que debe imponer sanciones a las entidades reguladas por el mencionado estatuto.

Conforme a los análisis precedentes, la Corte Constitucional ha de concluir que no asiste razón al demandante cuando pretende la inconstitucionalidad del fragmento acusado del literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, por violación de los postulados del artículo 29 de la Constitución, pues ellos aparecen cumplidos a plenitud por la norma acusada. En consecuencia, la Corte declarara la exequibilidad de la norma por el cargo alegado. Así mismo, en la medida en que ha tenido ocasión de confrontar la disposición acusada con el conjunto de las normas constitucionales, es pertinente que la declaración de exequibilidad se proyecte al resto de los mandatos superiores.

Finalmente el fin de salvaguardar la interpretación y aplicación conforme a la Constitución de la disposición acusada, la Corte en armonía con los análisis precedentes condicionará la declaración de constitucionalidad de la misma al entendimiento de que la sanción en ella prevista debe ser siempre de carácter pecuniario. Para la Corte, en consecuencia, es claro que la ley ha señalado elementos básicos dentro de los cuales la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad constitucional reguladora en materia monetaria, cambiaria y crediticia, debe precisar el tipo sancionatorio que será aplicado por la Superintendencia Bancaria – con sujeción a los principios y reglas que orientan en la Constitución y en la ley la aplicación de las sanciones-, quedando así salvaguardado el principio de tipicidad de la sanción, aspecto éste previo a la posibilidad de aplicación, con cumplimiento del principio formulado en el artículo 29 constitucional. Y por ello no cabe hablar, como lo pretende el demandante, de delegación por el legislador de una función que le es exclusiva, a favor del Banco de la República o de otra autoridad estatal

Así mismo es claro que correspondiendo la sanción a una infracción administrativa debe darse aplicación a los principios contenidos en el artículo 28 de la Constitución conforme a los cuales nadie puede ser reducido a prisión ni arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo

registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido por la ley; por lo tanto, no es pertinente la hipótesis enunciada por el demandante en cuanto a la posibilidad de que al determinar la sanción bien pudiera establecerse que ella consista en una pena privativa de la libertad.

debe señalar la Corte que la determinación de la sanción no queda librada al criterio discrecional de la Junta Directiva del Banco como lo figura el demandante pues la ley en el literal a) del artículo 16, en su conjunto, más allá de los apartes acusados establece claros parámetros cuando dispone que en la regulación del encaje la Junta Directiva del Banco ha de tener en cuenta la existencia de distintas categorías de establecimientos de crédito y de entidades que reciben depósitos, los cuales pueden ser a la vista, a termino o de ahorro, pueden ser o no remunerados. Para todos esos efectos “podrán tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y plazo de la operación sujeta a encaje.” Así mismo se dispone que el encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja, pues con él se busca, entre otros instrumentos, “el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”. De lo cual cuadra deducir, siguiendo la doctrina del derecho sancionatorio administrativo, que la sanción habrá de hacerse consistir en multa; sanción administrativa típica que para el caso es la que cabalmente responde a la finalidad primordial de la norma y al interés que con ella se busca proteger, esto es, garantizar el mantenimiento de un nivel adecuado de liquidez en la economía y, paralelamente, servir como mecanismo de protección a los ahorradores, para cubrir los retiros que ellos efectúen.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	DERECHO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO			

**9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:**

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS Magistrados RODRIGO ESCOBAR GIL Y JAIME ARAUJO RENTERIA

Con el debido respeto nos apartamos del criterio mayoritario, y de la consiguiente decisión, en el proceso de la referencia, por las razones que enseguida consignamos.

1. De conformidad con el artículo 1 de la Constitución, Colombia es un estado social de derecho y unitario. Principio fundamental del estado de derecho, es el que la actividad de la administración se encuentra sometida a la ley. El Banco de la República, por mucho que sea un ente autónomo, sigue siendo un órgano administrativo, y sus actos son actos administrativos. Sus actos no son ni jurisdiccionales ni legislativos, ya que por tratarse de un estado unitario existe un sólo legislador que es el Congreso de la República (por excepción puede serlo también el Gobierno Nacional pero no el Banco de la República). En consecuencia tratándose de actos administrativos y de una autoridad administrativa, deben estar siempre sometidos a la ley.

2. Por tratarse de una sanción sobre esta materia, en la Constitución Colombiana existe la denominada reserva de ley. La determinación de que una materia goza de reserva de ley, trae, entre otras, las siguientes consecuencias jurídicas: a) Sólo el legislador puede regular la materia; b) Las autoridades administrativas, incluido el Gobierno Nacional (y mucho menos otra autoridad administrativa que no sea el Gobierno Nacional), no tienen competencia para regular esa materia; y, c) El legislador no puede en la ley que trata la materia, delegar en el Gobierno Nacional la regulación de la misma.

En el caso que nos ocupa el legislador delegó en una autoridad administrativa una materia que tenía reserva de ley y en consecuencia violó la Constitución

3. La norma viola el principio de legalidad, que forma parte del concepto de estado de derecho; esta violación se proyecta por lo menos en tres direcciones: a) Respecto de los sujetos, que se pueden hacer acreedores a la sanción, pues no se dice si se sanciona sólo a la persona jurídica establecimiento de crédito, o también a las personas naturales que trabajen en ellas (representantes legales o cualquier otro empleado de establecimiento de crédito); b) El legislador no determinó la clase de sanción, pues no se dice si es multa (para el establecimiento o para el empleado), si es el cierre del establecimiento de crédito, la toma de posesión, la liquidación, la remoción de sus administradores o finalmente la privación de la libertad de los empleados que sean responsables del desenfaje; c) No está determinado el límite de la pena, ya que aún en el evento de que se trate de una sanción de multa, esta debe tener un límite, ya que las multas excesivas pueden ser confiscatorias, lo que la haría doblemente inconstitucional.

Esta triple violación del principio de legalidad la hace triplemente inconstitucional.

4. La sentencia, confunde el concepto de autonomía de un órgano administrativo con el concepto de soberanía; el hecho de que el Banco de la República sea un órgano autónomo, no lo convierte en un órgano soberano; pues la autonomía jamás equivale a soberanía, y mucho menos en un estado unitario como el nuestro. Por muy autónomo que sea el Banco de la República se encuentra sometido a la Constitución Colombiana, a los principios de estado de derecho y al principio de legalidad, pues lo contrario sería aceptar que el Banco de la República es el otro Caguan de Colombia, donde no rige la Constitución de nuestro país.

5. El principio de legalidad, desarrollado en varias normas de la Constitución (arts. 1, 28, 31) y especialmente en el artículo 29 del

Estatuto Superior, en estos términos: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. La Declaración Universal de Derechos humanos (arts. 9, 10 y 11) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (arts 9-3-4, 14 y 15) lo incluye entre las garantías y derechos de todo procesado.

Dicho principio que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición. Así las cosas, “el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-253-95		
2. FECHA	07 DE JUNIO DE 1995		
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN
		EXEQUIBLES	
	<p>PRIMERO.- Declararse inhibida para conocer de las siguientes disposiciones de la Ley 89 de 1993: parágrafo 1° del artículo 2°, literal b) y el parágrafo del artículo 6° y los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, de la Ley 89 de 1993.</p> <p>SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.</p> <p>TERCERO.- Declarar EXEQUIBLES el inciso primero y el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no violan los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.</p> <p>CUARTO.- Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 6° de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política</p>		
4. PONENTE	Dr.EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ		
5. PARTE ACCIONANTE	FERNANDO PELAEZ ARANGO Y HECTOR SANCHEZ TRIANA.		
6. PARTE ACCIONADA	CONGRESO DE LA REPUBLICA - Fondo Nacional del Ganado		

7.DESCRIPCIÓN FÁCTICA

7.1 NORMA ACUSADA .

los artículos 1°, 2° inciso primero y parágrafo 2° y 6° literal a) de la Ley 89 de 1993 "Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado"

1. Que el Congreso de la República expidió la Ley 89 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41.132 de Diciembre 10 de 1993.
2. Que el ciudadano Fernando Peláez Arango instauró demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 89 de 1993 en su integridad, y en subsidio contra el artículo 2° (parcial) y el artículo 6° (parcial), por considerar que la ley, o las normas citadas, violan los artículos 150-12 y 338 de la C.P. Este proceso fue radicado bajo el número D-685.
3. Que el ciudadano Héctor Sánchez Triana presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°. 2° (parcial) v 6° (parcial)

**7.2. PROBLEMA
JURÍDICO CENTRAL**

de la Ley 89 de 1993. Considera que las normas acusadas violan los artículos 150-12 y 95 de la C.P. La demanda fue radicada con el número D-687, y acumulada al D-685, adecuado con la decisión de la Sala Plena de la Corporación de agosto 18 de 1994.

4. Los ciudadanos Jaime Vidal Perdomo, designado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, José Raimundo Sojo Zambrano, designado por la Federación Nacional de Ganaderos - FEDEGAN -, y Jorge Visbal Martelo, presidente de la Federación Nacional del Ganaderos - FEDEGAN -, presentaron escritos de defensa de las normas acusadas. El ciudadano José Libardo López Montes, presentó memorial en que solicita a la Corte se inhíba de fallar de fondo. Extemporáneamente, Manuel Duglas Avila Olarte, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Nación, presentó escrito en el que impugna los cargos de las demandas.

5. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corporación que aceptara su impedimento para conocer del proceso de la referencia, toda vez que se desempeñaba como Senador de la República al momento del trámite de la Ley 89 de 1993. Aceptado el impedimento, se remitió el proceso al Viceprocurador General de la Nación, quien rindió concepto en favor de la exequibilidad de las normas acusadas.

6. Para una mayor claridad expositiva, se resumirán, en primer término, los cargos que los actores endilgan a las normas acusadas y, en segundo término, se introducirán las tesis y argumentaciones del Ministerio Público y de los intervinientes.

1. La controversia constitucional gira en torno de la aparente indeterminación de los elementos que conforman la contribución que establece la ley. La Corte, en primer término, considera conveniente indicar la naturaleza del gravamen y definir si el sujeto pasivo de cualquier tributo debe ser fijado directamente por la ley.

1.1 La cuota de fomento ganadero y lechero, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 89 de 1993, tiene el carácter de contribución parafiscal. En efecto, la cuota representa una contrapartida a cargo de un sólo conjunto de personas, que no corresponde al universo de los contribuyentes (ibid, art. 2); el producto de las erogaciones, en lugar de engrosar el erario público, se destina a la constitución e incremento de un fondo especial (ibid, art. 3) cuyo objeto consiste en adelantar acciones que benefician al sector económico al cual pertenecen quienes deben asumir el pago de la cuota (ibid, art. 4); una entidad gremial - FEDEGAN - en virtud de un contrato que celebre con la Nación, administrará y recaudará las cuotas de fomento ganadero y lechero, ciñéndose a las órdenes e instrucciones de la junta directiva del anotado fondo, la que tendrá una composición mixta (representante de la Nación y del sector ganadero y lechero) (ibid, art. 5).

No cabe duda de que la contribución analizada responde a las características que esta Corte siempre ha asociado a la parafiscalidad. A este respecto es oportuno citar los siguientes pronunciamientos:

"Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación.

De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado.

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE

que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado[1]".

"Las contribuciones parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos distintos de las entidades territoriales, o de asociaciones de interés general, sobre usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración que, al no ser integradas al presupuesto general del Estado, se destinan a financiar gastos de dichos organismos[2]".

1.2 El principio democrático que inspira las normas de la Constitución que se ocupan de la materia tributaria, obliga a que sean los órganos de elección popular - Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales -, los que determinen soberanamente los elementos mínimos y fundamentales para estructurar una determinada imposición o gravamen (C.P., art. 338).

Cada especie de tributo tiene características propias, pero su peculiaridad no permite despojar a los cuerpos electivos de su función política consistente en establecerlos y precisar sus elementos configuradores esenciales, de modo que la obligación tributaria tenga en la norma que crea la contribución su fuente sustancial.

Excepcionalmente, en relación con la tarifa de las tasas y contribuciones, la Constitución autoriza a la ley, las ordenanzas y acuerdos a que atribuyan esa competencia a otras autoridades, siempre que en tales normas se fije el sistema y el método para definir los respectivos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto (C.P., art. 338).

La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales

presupuestos de la obligación tributaria, se abandonarían a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse.

En el campo de las contribuciones parafiscales, dado que su administración y recaudo usualmente se confía a particulares, menos todavía se puede introducir una excepción al principio examinado, así se esgriman argumentos sobre su naturaleza especial o "sui generis". Por el contrario, esta especie de tributación, requiere como la que más precisión sobre sus extremos esenciales, la que dista de efectuarse con la mera indicación del "sector gravado", olvidando que en materia jurídica debe hablarse siempre de sujeto pasivo de la obligación tributaria. El peligro en este caso no se reduce a que el ejecutivo pueda asumir para sí la función impositiva asignada a los órganos electivos, sino que ésta se traslade a la órbita de los particulares, esto es, se privatice.

2. No parece que exista dificultad en admitir que el sujeto pasivo de la cuota de fomento lechero sea el productor de leche. La disposición legal dice claramente que la cuota, equivalente al 0.5 %, se aplica al precio del litro de leche "vendida por el productor". De otra parte, es igualmente innegable que el hecho generador de la contribución parafiscal, se predica de la venta de la leche. En este sentido, no se observa que el Legislador haya violado la Constitución, pues, los elementos esenciales de la contribución, han sido fijados directamente por la ley.

3. La determinación de la cuota de fomento ganadero, en cambio, ha dado lugar a dificultades de interpretación. Es evidente que, si éstas son insuperables, la norma es inexecutable, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria (C.P., art. 338). Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutable. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

4. La Corte admite que el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no corresponde a la mejor técnica normativa ni a una correcta construcción idiomática. Sin embargo, analizado con atención su texto, es posible derivar de él una interpretación razonable sobre su contenido y

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA			

**9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:**

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA				
1. REFERENCIA/ EXPEDIENTE	Sentencia C-486-09			
2. FECHA	22 DE julio DE 2009			
3. TIPO DE DECISIÓN	AUTO	SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	TUTELA
	EXEQUIBLES			
	Declarar INEXEQUIBLE, la expresión “todas” contenida en el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007 y declarar EXEQUIBLE el resto de la disposición, por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido de que la obligatoriedad de crear un departamento de gestión ambiental no se aplica a las micro y pequeñas empresas a nivel industrial, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.			
4. PONENTE	Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA			
5. PARTE ACCIONANTE	Remberto Quant González.			
6. PARTE ACCIONADA	Congreso de la Republica			
7. DESCRIPCIÓN FÁCTICA				
7.1 NORMA ACUSADA . El artículo 8 de la Ley 1124 de 2007.				
7.2. PROBLEMA JURÍDICO CENTRAL	Debe determinar la Corte, en esta oportunidad, si incluir en la ley que reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador ambiental una disposición que obliga a todas las empresas a nivel industrial a crear un departamento de gestión ambiental con el objeto de velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia, (i) desconoce el principio de unidad de materia (Art. 158 CP); y (ii) vulnera la libertad económica y la iniciativa privada (Art. 333 CP). Procede entonces la Corporación a dar respuesta a estos cuestionamientos.			
	En lo referente al proceso de elaboración de la ley, la Corte ha reconocido como manifestaciones del principio de unidad de materia, i) la atribución conferida a los presidentes de las comisiones legislativas de rechazar los proyectos de ley que no se refieran a una sola materia, y ii) concretar el principio democrático en el proceso legislativo al propender porque la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas desde el surgimiento mismo de la propuesta y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Así se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el			

7.3. ARGUMENTOS DE LA CORTE

proceso legislativo.

La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

En el presente caso se debe señalar que el artículo cuestionado no fue introducido durante el trámite del proyecto de ley en las cámaras como una disposición nueva sino que hizo parte del proyecto originalmente presentado para primer debate en la Cámara de Representantes y surtió todos los debates sin ninguna modificación. Al revisar la historia legislativa de este proyecto se encontró que fue presentado por primera vez en el mes de junio de 2003, y que a pesar de haber surtido todo el trámite legislativo no se convirtió en ley de la República por falta de conciliación entre el Senado y la Cámara de Representantes, respecto a la introducción de dos artículos transitorios: i) la convocatoria para conformar el Consejo Profesional de Administración del Medio Ambiente, y ii) la fijación a los profesionales en administración del medio ambiente que habían obtenido su título profesional antes de la expedición de la ley, de un periodo de tiempo para obtener su respectiva tarjeta profesional.

El proyecto fue presentado nuevamente en octubre de 2005 (Proyecto número 284 de 2006 Senado y 008 de 2005 Cámara), sin los dos artículos nuevos mencionados, y durante el tránsito legislativo se le introdujeron modificaciones al parágrafo del artículo 2, al parágrafo del artículo 3 y al artículo 9, a través de las cuales, se instituye en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo la función de expedir la respectiva tarjeta profesional; se le concede a los tecnólogos la oportunidad de solicitar la tarjeta profesional, previa nivelación académica; y se radica en la Asociación Nacional de Administradores del Medio Ambiente, el trámite ante el Ministerio de Ambiente de la expedición de la tarjeta profesional. El resto de la estructura del proyecto permaneció intacta, particularmente, el artículo 8 demandado,[14] respecto del cual, ni en la exposición de motivos, ni en el curso de los debates de que fue objeto el proyecto, se hizo alusión especial.

El título de la Ley 1124 de 2007, “por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador ambiental”, en conjunción con su artículo 1, en el que se define como objeto de la misma “gestionar, supervisar, controlar, ejercer autoridad, ejercer mando e influenciar en el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica, sociocultural y de sus interrelaciones, en permanente modificación por la acción humana o natural que rige o condiciona la existencia o desarrollo de la vida”, determinan que su núcleo temático es reglamentar la profesión de administrador ambiental para contribuir de manera decisiva a la conservación y protección del medio ambiente.

En efecto, la norma acusada pretende garantizar el goce efectivo del derecho fundamental al medio ambiente, a través de personas debidamente capacitadas y ubicadas en las empresas que por su ámbito de acción, el industrial, generan una mayor afectación del bien constitucionalmente protegido. Así lo confirma la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes: “reglamentar

una Profesión relacionada con un tema vital en el mundo moderno, con una sociedad más conciente de sus responsabilidades y con el compromiso de que el tema del Medio Ambiente sea abordado con la seriedad que exige la Carta Política”. Por otra parte, al hacer un recorrido por el articulado de la ley se confirma que su objeto es la reglamentación del ejercicio de la profesión de administrador ambiental con el fin de garantizar la conservación del medio ambiente: (i) definición y objeto de la carrera de administrador ambiental; (ii) determinación de quiénes pueden obtener la matrícula profesional de administrador ambiental y ante que entidad; (iii) alcance del ejercicio de la profesión de administrador ambiental; (iv) requisitos para obtener la matrícula profesional de administración ambiental; (v) conformación del Consejo Profesional Ambiental; (vi) exigencia de la tarjeta profesional; (vii) conformación de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales; y (viii) creación de un departamento de gestión ambiental dentro de las empresas del sector industrial. La Sala encuentra, en consecuencia, que entre el artículo demandado (Art. 8) y el resto de la Ley 1124 de 2007 existe relación de conexidad. Al ordenar la creación de un departamento de gestión ambiental en las empresas del sector industrial para el cumplimiento de la normatividad sobre la materia, el legislador está regulando un tema que guarda relación con la materia de la ley (la protección ambiental por parte del sector industrial). Respecto a las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control constitucional, la Corporación ha precisado que constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido; que le impone la carga de identificar la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella; y que le plantea al juez constitucional la necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley y la existencia o no de una relación de conexidad objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende.

7.4. FUNDAMENTO ASOCIADO CON	Ejercicio del Control Fiscal	Control fiscal excepcional	Finalidad del control Fiscal	Vigilancia Fiscal
	Sociedades de Economía mixta	Principios del Control Fiscal	Proceso de responsabilidad Fiscal	
8. CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA A UNA LINEA JURISPRUDENCIAL	PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA - DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO			

**9. SI HUBO
SALVAMENTOS DE
VOTO, ESTE ES EL
ARGUMENTO:**

