

## Sentencia C-126/16

**LIMITE DE MINIMA CUANTIA PARA OBRAS QUE SE EJECUTAN MEDIANTE CONTRATOS SOLIDARIOS QUE SE AUTORIZA CELEBRAR A ENTIDADES TERRITORIALES CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL-No desconoce el principio de participación ciudadana/NORMAS PARA MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-Celebración directa de convenios solidarios entre juntas de acción comunal y entes territoriales para ejecutar obras hasta mínima cuantía/AUTORIZACION PARA CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS ENTRE JUNTAS DE ACCION COMUNAL Y ENTES TERRITORIALES-Finalidad**

*La expresión demandada no sobrepasa los límites establecidos en la normatividad constitucional, toda vez que la autorización para la celebración de los convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y los entes territoriales busca satisfacer el interés general, respetando los límites de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la norma Superior. Adicionalmente no existe ninguna disposición normativa que imponga al Legislador la obligación de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en la Norma Suprema se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como prevé la disposición constitucional. Por lo anterior la expresión demandada es simplemente una manifestación de la libertad de configuración del Legislador, toda vez que si bien establece requisitos para llevar a cabo los convenios solidarios, no hace nugatoria la participación, como se dejó visto en precedencia, por el contrario se contribuye en el cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios en forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país. Por los motivos expresados, esta Sala considera que la expresión “hasta por la mínima cuantía” prevista por el Legislador dentro del marco de los convenios solidarios autorizados entre entes territoriales departamentales y municipales y las juntas de acción comunal, son una clara manifestación de la libertad de configuración del Legislador, pues la misma se profirió en virtud de la facultad que la norma Superior le otorga para regular los aspectos significativos de la contratación pública dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales. El precepto atacado desarrolla plenamente el principio de participación ciudadana que quiso el constituyente para que la comunidad interviniera en el marco de un Estado Social de Derecho en todas las decisiones que pudieran afectarle, no solo a través de la representación*

*gubernamental sino además de forma directa, como es el caso del cooperativismo y las juntas de acción comunal, entre otras formas de asociación.*

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Objeto y concepto de la violación**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones** claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

**PRINCIPIO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-Alcance**

**DERECHO A LA PARTICIPACION-Reconocimiento internacional**

**ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Carácter democrático y participativo**

*El preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece el marco normativo mediante el cual se busca desarrollar el Estado, calificándolo como “Estado Social de derecho, democrático y participativo”; “de derecho” porque todas las decisiones adoptadas por las autoridades deben tener como fundamento la ley, evitando las decisiones arbitrarias; “democrático” porque las decisiones deben ser adoptadas por las mayorías y; “participativo” porque los destinatarios finales de las normas, es decir las personas que deben obedecerlas, son las que pueden y deben participar en la creación de las mismas, al igual que en la toma de decisiones de la administración que las afecten. Esta última calificación ha sido vista como el principal avance en el constitucionalismo actual de Colombia, por cuanto se pasó de un Estado representativo a un Estado participativo. La Carta Magna sostiene expresamente que la soberanía reside en el pueblo y por ende es la fuente del poder público; además se incluye el principio participativo en aquellos preceptos que permiten no solo la elección directa de gobernantes, sino también la creación de los jueces de paz, el reconocimiento del derecho de petición y la creación de juntas administradoras locales y regionales, lo cual implica que los derechos de participación democrática no se limitan al poder político, pues se ven también en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y de los colectivos.*

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Finalidad**

*La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que*

*tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.*

### **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**-Significado y alcance

#### **PRINCIPIO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA**-Toma de decisiones y modelo de comportamiento político y social

*El principio de participación democrática se refleja no solamente en la toma de decisiones, sino en un modelo de comportamiento político y social, que se basa en la tolerancia, el pluralismo y la responsabilidad que adquieren todos los ciudadanos al momento de adoptar determinaciones que afectan a la colectividad. Sin embargo, no se puede desconocer que el mentado principio no comprende simplemente la consagración de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida. Buscando de esta forma fortalecer los lazos que unen al ciudadano con sus representantes, para promover una participación más equilibrada en la que no se avizore ningún escenario de desigualdad. Lo que el constituyente quiso al incluir el principio de participación ciudadana no electoral en la norma Superior, fue acrecentar el interés de la ciudadanía en los problemas colectivos, para así de esta manera colaborar en la formación de aquellos que se interesan constantemente en los procesos gubernamentales; desarrollando la posibilidad de que todo ciudadano tenga la oportunidad de lograr su desarrollo personal. Es claro entonces, que la democracia participativa del pueblo no solo busca que los ciudadanos elijan a sus representantes, mediante el voto, sino que además puedan intervenir de forma directa, no solo mediante representación, sino también en la toma de las decisiones que los puedan afectar, bien sea dejando sin efecto o modificando las determinaciones adoptadas por sus gobernantes o revocándoles el mandato.*

#### **PRINCIPIO DE PARTICIPACION CIUDADANA NO ELECTORAL**-Alcance

*El principio de participación no se extingue en el campo de las decisiones políticas, por el contrario se ve reflejado en otros escenarios, uno de ellos el del cooperativismo; tan es así que en los eventos en que la ley permite a los asociados de organizaciones con personería jurídica concurrir a las deliberaciones de las asambleas de socios por medio de representante, con facultades plenas para la toma de decisiones, no se desconoce su derecho a participar, por el contrario se facilita el mismo pero por intermedio de otros sujetos. Así mismo, también se encuentra el principio democrático de participación en los derechos colectivos de los consumidores, ya que se*

*asegura el goce efectivo de su derecho a constituir organizaciones sometidas a reglas de representación y participación en los estudios que les afecten y a adoptar las decisiones democráticamente. Entonces, no existe manto de duda que tanto en el Preámbulo como en el artículo 1° de la Constitución Política, se hace énfasis en que los ciudadanos encuentren espacios suficientes y adecuados para incidir en la formulación de las políticas públicas; por cuanto esas políticas establecen medidas que los afectan directamente.*

### **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Toma de decisiones**

#### **PARTICIPACION-Estrechamente ligada al principio democrático**

*La participación va estrechamente ligada al principio democrático, pues como se señaló en precedencia, la obligatoriedad de estos principios no está supeditada a expresiones netamente electorales, sino que resulta aplicable a todas relaciones sociales, pues “la concurrencia de las personas en las decisiones que los afectan no solo se inscribe en el ejercicio de las libertades públicas, sino que constituye una responsabilidad de los asociados en el marco del ejercicio democrático del poder político”.*

#### **PARTICIPACION-Implicaciones**

*La participación implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, en las que además del aspecto político - electoral, su espíritu se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social. No obstante, es preciso señalar que si bien el principio de participación se puede manifestar en diversos escenarios, eso no lo hace un derecho absoluto, por cuanto su ejercicio se debe sujetar a los términos que expresamente haya previsto el Legislador, los cuales deberán atender los límites propios de la libertad de configuración legislativa.*

#### **JUNTAS DE ACCION COMUNAL-Evolución histórica y conceptual en nuestro ordenamiento jurídico**

#### **PRINCIPIO DE PARTICIPACION A NIVEL MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL-Importancia de las juntas de acción comunal**

#### **JUNTAS DE ACCION COMUNAL-Regulación legal**

#### **DERECHO DE LIBRE ASOCIACION-Consagración constitucional/SOCIEDAD CIVIL EN PROCESO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-Intervención**

*La Constitución Política de Colombia en su artículo 38, estableció la obligación de “garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo*

*de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, en aras de contar con una sociedad civil más participativa, claro está, no como un ente autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema conformado por la sociedad y el Estado, con un fin común, el cual se ve directamente reflejado en su calidad de vida. Así mismo, en el artículo 1º Superior, se previó la idea de una sociedad pluralista fundada en la solidaridad, facilitando la participación de todos en las decisiones que los afectan; por lo tanto no existe duda que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de participación democrática, principalmente a través de las organizaciones y entidades cívicas autónomas; es por ello que el Estado debe fomentar y promover la participación de la sociedad civil, ya sea actuando como veedor o en la toma de decisiones basadas en las necesidades de la colectividad a la que pertenece. Por otra parte, el artículo 103 de la Constitución Política permite afirmar que las organizaciones civiles previstas por el constituyente, no solamente son viables para ejercer una labor de vigilancia y control, sino que también se prevé su intervención en la actividad estatal.*

**JUNTA DE ACCION COMUNAL-Naturaleza**

**JUNTA DE ACCION COMUNAL-Objetivos generales**

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y DE CONTRATACION PUBLICA-Libertad de configuración legislativa**

**CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para hacer, reformar o derogar leyes y expedir códigos/LEGISLADOR-Amplia libertad de configuración normativa**

**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Alcances y límites/LEGISLADOR-Libertad de configuración política**

**DISCRECIONALIDAD DEL LEGISLADOR-No es absoluta**

**PROTECCION DE BIENES JURIDICOS POR LEGISLADOR-Principios de proporcionalidad y razonabilidad**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Control de límites**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Control flexible**

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS-Reiteración de jurisprudencia**

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**-Proporcionalidad frente al derecho de acceso a la administración de justicia y primacía de lo sustancial sobre lo formal

**CONTRATACION ADMINISTRATIVA**-Reiteración de jurisprudencia

**REGIMEN DE CONTRATOS PUBLICOS Y PRIVADOS**-Amplia facultad del Legislador

**CONTRATO DE ADMINISTRACION EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO**-Medio para la consecución de los objetivos

**CONTRATO PUBLICO**-Interés general/**CONTRATO PUBLICO**-Configuración del Legislador

**FUNCION DE LOS MUNICIPIOS**-Celebración de convenios Solidarios

**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS POR JUNTAS DE ACCION COMUNAL**-Lineamientos no constituyen restricción o afectación al principio de participación

**PRINCIPIO DE PARTICIPACION**-Límites de la libertad de configuración legislativa

**CONVENIOS SOLIDARIOS POR JUNTAS DE ACCION COMUNAL**-Limitación de la mínima cuantía

*Se considera que para los convenios solidarios es razonable la limitación de la mínima cuantía por cuanto en el régimen general de la Contratación Estatal los contratos que tengan esta característica pueden celebrarse mediante un trámite preferencial que no requiere de licitación pública y así lo establece el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, que adicionó el artículo 2 del Decreto 1150 de 2007 Por lo tanto lo que consagra la norma demandada es un desarrollo de la modalidad de contratación en asuntos de mínima cuantía, en la cual no es necesario realizar un proceso licitatorio y sí permite maximizar la participación de las juntas de acción comunal en el desarrollo de obras que afecten a su comunidad.*

Referencia: expediente D-10894

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo 4º del artículo

6° de la Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”.

Actor: Máximo José Noriega Rodríguez, representante legal del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal – IDPAC, y Nixon Torres Carcamo.

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

**La Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes:

## 1. ANTECEDENTES

En escrito presentado el día nueve (09) de julio de dos mil quince (2015), y en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Máximo José Noriega Rodríguez, actuando en calidad de representante legal del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal -IDPAC-, y Nixon Torres Carcamo, demandaron la expresión “(...) *hasta por la mínima cuantía*” contenida en el párrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, al considerar que vulnera el artículo 1° de la Constitución Política.

Mediante Auto del seis (06) de agosto de dos mil quince (2015), el Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda de la referencia y conceder a los demandantes el término de tres (3) días para que procedieran a corregirla, en consideración a que no cumplía con los requisitos mínimos establecidos en el

Decreto 2067 de 1991<sup>1</sup>.

En este sentido, el día catorce (14) de agosto del dos mil quince (2015), se recibió por parte de los demandantes el escrito de subsanación de la demanda de inconstitucionalidad, por lo que en virtud del Auto del veintiocho (28) de agosto de dos mil quince (2015), esta Corporación procedió a: **(i)** admitir la demanda; **(ii)** disponer su fijación en lista; **(iii)** comunicar del proceso al Congreso de la República, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, a la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Municipio de Medellín, al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Colombiana de Departamentos, a la Confederación Nacional de Acción Comunal, a la Federación de Acción Comunal de Bogotá, a la Federación de Acción Comunal del Valle del Cauca, a la Federación de Acción Comunal de Medellín, a la Confederación de Veedurías de Colombia, a la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, a la Veeduría Distrital de Bogotá, a la Federación de Acción Comunal de Cartagena, a la Universidad del Rosario, a la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, a la Pontificia Universidad Javeriana –sede Bogotá, a la Universidad del Sinú, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Externado de Colombia, a la Universidad de la Sabana, a la Universidad del Norte, a la Universidad Libre de Bogotá, a la Universidad del Valle, a la Universidad de Caldas y a la Universidad Nacional de Colombia, para que participen en el debate jurídico que por este juicio se propicia; **(iv)** correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## 2. LA DEMANDA

### 2.1. EL TEXTO DEMANDADO

---

<sup>1</sup> “En primer lugar, en relación con el requisito de claridad y de especificidad, se observa que el actor no define con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política (...). En segundo lugar, en cuanto a la pertinencia, se observa que el accionante plantea una interpretación subjetiva de la disposición, que no es propia del juicio abstracto de constitucionalidad (...).” (Auto del 6 de agosto de 2015)



A continuación se transcribe el texto del párrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, según su publicación en el Diario Oficial No. 48483 del seis (6) de julio de dos mil doce (2012) y se subraya el aparte demandado:

*“Artículo 6°. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

*Artículo 3°. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:*

*1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*

*2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.*

*Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;*

*3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.*

*4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.*

5. *Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1º, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.*

6. *Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.*

7. *Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.*

8. *En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.*

9. *Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.*

10. *Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.*

11. *Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus*

*territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.*

*12. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.*

*13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.*

*14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.*

*15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.*

*16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.*

*17. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.*

*18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.*

19. *Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.*

20. *Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.*

21. *Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.*

22. *Las demás que señalen la Constitución y la ley.*

23. *En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.*

(...)

*Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras **hasta por la mínima cuantía**. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.*

*El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes”.*  
(Subrayado por fuera del texto).

## **2.2. LA DEMANDA**

Los demandantes consideran que el preceptivo objeto de censura constitucional, contenido en el parágrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, contraviene lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de conformidad con los argumentos que se exponen a continuación:

**2.2.1.** Señalan que el aparte demandado vulnera el principio democrático de participación que se desprende del artículo 1° Superior, el cual es consustancial al Estado Social de Derecho y que implica la

implementación de acciones que promuevan la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan; en cuanto circunscribe la participación comunitaria, a través de los convenios sociales, a ciertos límites presupuestales. Al respecto sostuvo:

*“Vulnera el principio democrático de participación, como mandato de optimización de los bienes tutelados o protegidos en el orden jurídico constitucional, en materia democrática, cual es el derecho a la participación democrática de los ciudadanos y de sus organizaciones en las decisiones que los afectan, que hacen parte integral y se desprende del artículo 1º Superior, toda vez que al ser consustancial al Estado Social de Derecho, el principio democrático de participación, exige acciones que conduzcan a su realización, materialización y protección como mandato que irriga todo el orden jurídico, y del cual en el sistema escalonado, como una de las tesis que garantizan la aplicación del positivismo normativista y que va de la mano con la seguridad jurídica dentro de este modelo de interpretación como es el positivismo, establece claramente que las normas inferiores, deben sujeción y respeto a la norma superior constitucional, indicando ello, que al ser uno de los elementos o contenidos normativos constitucionales del principio democrático de participación, el compromiso es del Estado, en garantizar acciones que promuevan la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.”*

- 2.2.2.** Sostienen que el Estado Social de Derecho no se puede concebir sin la participación en el desarrollo comunitario de los organismos civiles que aglutinan y representan a la comunidad, siendo que dichas corporaciones son los representantes primarios de la sociedad; de allí su importancia organizativa en la legitimación del Estado democrático que propende por la participación del ciudadano y de sus organizaciones.
- 2.2.3.** Indican que las juntas de acción comunal son un eslabón necesario para el desarrollo económico de la sociedad que no puede verse limitado por cuantías determinadas, ya que esto impide la participación de tales organismos comunales en el desarrollo de grandes obras de envergadura social; ello teniendo en cuenta que la mínima cuantía, conforme al ordenamiento jurídico actual, está representada en un máximo del 10% del valor de la menor cuantía en materia de contratación en la respectiva entidad territorial.

**2.2.4.** Manifiestan que las obras de mínima cuantía oscilan entre 280 a 1000 salarios, dependiendo del presupuesto de la entidad y por tanto, la participación, a través de los convenios solidarios, se reduce a las pequeñas obras.

**2.2.5.** Aducen que limitar la participación comunitaria en el desarrollo económico de los entes territoriales, con presupuestos que no sobrepasen la mínima cuantía, es injustificado y desconoce precedentes jurisprudenciales sobre el desarrollo económico y la participación de organizaciones civiles en la gestión pública; entre ellos, el consagrado en la sentencia C-588 de 2001, en la cual se expuso:

*“El desarrollo comunitario es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas en el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.*

**2.2.6.** Arguyen que la limitación de la mínima cuantía afecta el artículo 1° de la Constitución Política, en el sentido que el Estado no puede establecerse restricciones, donde sus gestiones deben ser progresivas en la materialización de los principios con contenido normativo, como se desprende del artículo 1° Superior, exigiendo constitucionalmente que se adelanten acciones que no trasgredan la norma Suprema.

**2.2.7.** Resaltan que la participación de las organizaciones civiles no se circunscribe solamente a las funciones de control y vigilancia de la gestión pública, puesto que también comprende la intervención de la comunidad organizada mediante la concertación con las autoridades, lo cual le imprime legitimidad a la actuación estatal.

**2.2.8.** Concluyen que, al impedir la norma demandada que los organismos comunales participen en el desarrollo de sus comunidades, mediante la ejecución de obras que sean superiores a la mínima cuantía, vulnera el principio democrático de participación, en el entendido que el Estado no

despliega acciones legislativas que propendan por la protección del mismo como mandato, sino que lo limita, en el caso de las acciones comunales, a presupuestos que no permiten la interacción directa de las comunidades con el Estado; por lo cual solicitan que se declare la inconstitucionalidad del aparte demandado contenido en el parágrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

### 3. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Vencido el término de fijación en lista el día veintidós (22) de septiembre de dos mil quince (2015), y en cumplimiento de lo ordenado en el Auto del veintiocho (28) de agosto de dos mil quince (2015), se recibieron por parte de la Secretaría General de esta Corporación, los escritos de intervención ciudadana de la Federación Colombiana de Municipios, de la Universidad del Rosario, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio del Interior y de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial –UACT-, respectivamente.

#### 3.1. Ministerio del Interior

Gabriel René Cera Cantillo, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicita que se declare la exequibilidad del aparte demandado de conformidad con las siguientes consideraciones:

- 3.1.1. La acusación presentada por los demandantes no está llamada a prosperar, por cuanto el artículo acusado no es el único soporte legal que faculta a los entes territoriales del orden departamental y municipal para entablar relaciones contractuales con las juntas de acción comunal.
- 3.1.2. Sostiene que las juntas de acción comunal, al ser organizaciones sin ánimo de lucro, pueden contratar o convenir con las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales sin la limitación de la mínima cuantía, según lo previsto en el artículo 355 Superior, el cual expone que:

*“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público*

*acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*

**3.1.3.** Señala que igualmente, el artículo 55 de la Ley 743 de 2002 dispone lo siguiente:

*“Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.*

*Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias”.*

**3.1.4.** De conformidad con las anteriores disposiciones normativas, sostiene que los organismos comunales, de los cuales hacen parte las juntas de acción comunal, pueden contratar o convenir con las entidades municipales en lo relacionado con el mejoramiento municipal sin limitación a la mínima cuantía, todo esto sin perjuicio al cumplimiento de lo establecido por las leyes y los decretos que reglamentan las disposiciones anteriores.

**3.1.5.** Aduce que los organismos comunales son una de las expresiones de un proceso de participación ciudadana cuyo objeto se vincula al desarrollo comunitario, que puede ser estructurado y desarrollado por la misma organización comunal, en ejercicio de facultades distintas, reconocidas en la misma ley comunal, que nada tienen que ver con el precepto demandado; por lo que no encuentra soporte alguno frente a la afectación del desarrollo comunitario que alegan los demandantes.

**3.1.6.** Concluye que la disposición acusada no vulnera la Constitución Política ni los derechos de los organismos comunales, dado que no les impide contratar con las entidades territoriales en proyectos que sobrepasen la mínima cuantía.

**3.2. Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial –UACT-.**

María Carolina Carrillo Saltaren, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y Apoderada General de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial –UACT-, señala que no



estima pertinente participar en el debate jurídico que se llevará a cabo con el fin de determinar la constitucionalidad de la expresión demandada contenida en el párrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, en atención a las siguientes consideraciones:

- 3.2.1. Indica que los aspectos sustanciales de la demanda, formulados en el marco de las funciones que corresponden a los municipios, no guardan relación con el objetivo y las funciones que enmarcan el quehacer de la entidad que representa.
- 3.2.2. Manifiesta que la UACT creada por el Decreto 4161 de 2011, es una entidad del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector de Inclusión Social y Reconciliación; que tiene por objeto implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial, y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.
- 3.2.3. Tras citar las funciones y objetivos de la entidad que representa, conforme al Decreto 4161 de 2011, concluye que la intervención de la UACT se orienta a ejecutar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en territorios focalizados o con presencia de cultivos ilícitos.
- 3.2.4. Agrega que la UACT adelanta un proceso coordinado de movilización de la institucionalidad del Estado a través de la articulación entre entidades públicas, privadas y de cooperación internacional, para financiar las estrategias y programas institucionales que conducen a la reducción de los cultivos ilícitos en los territorios.
- 3.2.5. Teniendo en cuenta las funciones y misiones de la UACT, sostiene que no es pertinente participar en el debate jurídico que se llevará a cabo con el fin de determinar la constitucionalidad de la expresión demandada contenida en el párrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

### **3.3. Departamento Nacional de Planeación**

Luis Carlos Vergel Hernández, en calidad de apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida frente a la acusación de fondo contra la norma

demandada, o que en su defecto la declare exequible, en virtud de los siguientes argumentos:

- 3.3.1.** Considera que la apreciación contenida en el escrito de la demanda es imprecisa teniendo en cuenta que la ley se halla habilitada para regular el ejercicio de la competencia contractual por parte de las entidades estatales; señala que en efecto, conforme al último inciso del artículo 150 superior, el Legislador tiene la facultad de regular el ejercicio de la competencia contractual de las entidades que forman parte de la administración pública, en sus diversos niveles de gobierno.
- 3.3.2.** En este sentido, indica que la consideración consistente en establecer que la fijación del tope de menor cuantía limita la suscripción de convenios solidarios por parte de las entidades territoriales con las juntas de acción comunal, es un juicio de conveniencia y no de carácter jurídico.
- 3.3.3.** Al respecto sostiene que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad es de carácter eminentemente jurídico y que no se refiere a razones de conveniencia de las disposiciones objeto de control, lo cual hace forzoso declarar improcedente la solicitud de declaratoria de inexecuibilidad del párrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 frente al caso concreto.
- 3.3.4.** Por otro lado, señala que la propia Corte Constitucional ha reiterado la facultad que tiene el Legislador para regular la competencia contractual de las entidades territoriales, dentro de la cual se prevén modalidades y cuantías determinadas en orden a regular la capacidad de concurrencia dentro del proceso de contratación estatal.
- 3.3.5.** Aduce que el criterio de fijación de límites a la contratación se extiende incluso al ámbito del derecho privado, en donde la libertad de concurrencia contractual admite excepciones que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista; limitaciones que deben ser fijadas por el Legislador con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.
- 3.3.6.** Manifiesta que según la Corte Constitucional, en sentencia C-738 de 2001, la competencia de los Concejos Municipales para reglamentar el proceso contractual a nivel municipal previsto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, debe ceñirse al ámbito reservado constitucionalmente por el Legislador en virtud del artículo 150 Superior.

- 3.3.7.** Por otro lado, y tras invocar el principio *pro actione*, considera que los planteamientos expuestos por los demandantes no permiten realizar un cotejo entre los cargos formulados y la Constitución, y que la demanda presenta una serie de percepciones o consideraciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta la violación alegada.
- 3.3.8.** Plantea que en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el rol de la Corte Constitucional es reactivo, mas “*no es función de ésta actuar de oficio, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de las disposiciones que no han sido acusadas, ni tienen cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta*”<sup>2</sup>.
- 3.3.9.** De conformidad con los requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991 para la procedencia de las demandas de inconstitucionalidad, sostiene que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras que recaigan de manera real y eficaz sobre el contenido de la disposición acusada; y en este orden de ideas, tales acusaciones deben ser ciertas, mostrar de manera específica cómo las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta y se deben utilizar argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario, ni referidos a situaciones puramente individuales.
- 3.3.10.** Concluye que frente al caso concreto, los demandantes no cumplieron con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad; la argumentación vaga y subjetiva empleada no permite su real confrontación con la Constitución.

#### **3.4. Universidad Nuestra Señora del Rosario**

Los profesores Carlos Mauricio López Cárdenas y María Angélica Nieto Rodríguez, designados por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, señor Juan Carlos Forero Ramírez, consideran que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre el asunto, o que de manera subsidiaria, debe declarar exequible el contenido del aparte demandado; con fundamento en las siguientes consideraciones:

- 3.4.1.** Indican que en virtud de lo previsto en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos mínimos de argumentación que deben contener las demandas de inconstitucionalidad, existe ineptitud sustancial de la demanda en el

---

<sup>2</sup> Sentencia C-914 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

caso concreto, en cuanto no se presentan criterios claros que permitan que el tribunal en sede de constitucionalidad pueda pronunciarse sobre el fondo de la misma.

Sostienen que en efecto, la demanda no muestra una coherencia completa en el hilo argumental que la soporta y no invoca fundamentos normativos o jurisprudenciales que de manera adecuada enmarquen la acusación que se propone.

- 3.4.2.** Adicional a lo anterior, manifiestan frente al requisito de certeza de las demandas de inconstitucionalidad, que si bien los actores estructuraron la demanda sobre una norma jurídica determinada y vigente, señalando de forma concreta el aparte normativo objeto de acusación, se basaron en una interpretación personal y le atribuyeron a la norma efectos que no corresponden a su contenido real.
- 3.4.3.** Consideran que la demanda adolece de graves inconsistencias, a pesar de haber sido subsanada en la oportunidad dispuesta por esta Corporación, impidiendo cumplir de manera satisfactoria con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia.
- 3.4.4.** Reiteran que los demandantes presentan sus argumentos partiendo de consideraciones personales acerca de los alcances de la norma jurídica, de forma que no se estructuran argumentos de orden jurídico o constitucional que permitan confrontar debidamente el contenido de la norma demandada con el texto constitucional.
- 3.4.5.** Señalan que lo que se encuentra en la demanda corresponde a argumentos vagos acerca del desconocimiento del principio y derecho fundamental a la participación, y no se hace un análisis concreto acerca del contenido constitucional que se vulnera; tampoco se analiza el alcance específico de las competencias radicadas en las juntas de acción comunal para poder determinar con precisión hasta qué punto la limitación introducida en la norma demandada resulta inconstitucional.
- 3.4.6.** En estos términos, sostienen que resulta inadmisibile que la Corte Constitucional deba resolver sobre la inexecutable de la norma acusada a partir de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales.
- 3.4.7.** Añaden que los planteamientos de la demanda no tienen un alcance persuasivo ni un sustento jurídico y por ende, no alcanzan a suscitar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada, de tal manera que se desvirtuó la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal.

- 3.4.8.** En relación con el fondo del asunto, plantean el siguiente problema jurídico: ¿es constitucional la limitación introducida por el Artículo 6 Parágrafo 4º de la Ley 1551 de 2012 en virtud de la cual se autoriza la celebración de convenios solidarios entre entidades territoriales y juntas de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía?
- 3.4.9.** Para efectos de responder el interrogante planteado, indican que la libertad de configuración del legislador comprende una potestad amplia y general para crear, modificar o suprimir normas del ordenamiento jurídico, la cual se justifica en la relación de sujeción y subordinación de la ley a la Constitución.
- 3.4.10.** Sostienen que la libertad de configuración le permite al Legislador actuar dentro de un margen de acción determinado para desarrollar las normas y postulados constitucionales, dentro del ejercicio de su competencia legislativa, observando parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y dentro de los límites sustanciales que la Constitución impone.
- 3.4.11.** Aducen que dentro de los límites sustanciales que la Constitución le impone al Legislador, resultan de gran importancia aquellos relacionados con el respeto a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el de participación; el cual juega un papel central frente al caso objeto de análisis, toda vez que los actores manifiestan que la limitación que introduce la norma demandada resulta violatoria del principio de participación democrática.
- 3.4.12.** Por otro lado, y en los términos del artículo 6 de la Ley 743 de 2002, definen las juntas de acción comunal como una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.
- 3.4.13.** En este sentido, sostienen que las juntas de acción comunal materializan el derecho fundamental de asociación en el marco de la participación democrática, con miras a generar progresos importantes en materia de trabajo y desarrollo local, donde para el caso objeto del presente análisis, estas entidades *“han jugado un papel destacado en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas y actividades de mejora y ornato (pavimentación, construcción y mantenimiento de parques, escenarios*

*deportivos y otros espacios públicos), especialmente en las comunidades con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas”<sup>3</sup>.*

- 3.4.14.** Arguyen que al compaginar la naturaleza de las juntas de acción comunal con la facultad que tiene el Legislador de regular aquellos aspectos que pueden implicar una restricción al ejercicio de las competencias radicadas en este tipo especial de asociación, se evidencia que la norma demandada no tiene la virtualidad de afectar el núcleo básico de los derechos fundamentales a la libre asociación y a la participación inmersos en la dinámica de la acción comunal.
- 3.4.15.** Contrario a lo sostenido por los demandantes, indican que la disposición acusada se ajusta a la Constitución, toda vez que su contenido no es irrazonable o desproporcionado, sino que de hecho, se encuentra en el margen de configuración que se ha reconocido en cabeza del Legislador.
- 3.4.16.** Frente a lo anterior, aducen que los derechos fundamentales no tienen un valor absoluto y que son susceptibles de limitación, siempre que su núcleo básico permanezca intacto; frente al caso concreto, sostienen que la norma demandada no afecta en lo más mínimo el núcleo de los derechos a la participación y a la asociación, y que se enmarca perfectamente en los parámetros del ejercicio constitucional de la actividad legislativa.
- 3.4.17.** Consideran que la introducción de una limitación de orden pecuniario (la mínima cuantía), no tiene la envergadura de llegar a desconocer de manera flagrante el contenido de los derechos a la asociación y a la participación, ya que no impide que las juntas de acción comunal puedan llevar a cabo la ejecución de otro tipo de obras por medios distintos a los consagrados en la Ley 1551 de 2012.
- 3.4.18.** En otras palabras, señalan que la norma demandada no incorpora un impedimento absoluto al desarrollo y a la participación local, sino que como materialización de la potestad legislativa, establece unos cauces o reglas para su ejercicio, sin que ello implique bloquear absolutamente la gestión democrática para el desarrollo local a través de otros instrumentos con los que cuentan las juntas de acción comunal.
- 3.4.19.** Finalmente reiteran que los demandantes no desarrollaron una argumentación encaminada a demostrar, cómo la medida prevista en el aparte normativo demandado podía afectar desproporcionadamente el núcleo esencial del derecho a la participación y exceder los causes de la libertad de configuración de Legislador en un ejercicio constitucional.

---

<sup>3</sup> Sentencia C-520 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

### **3.5. Federación Colombiana de Municipios**

El señor Gilberto Toro Giraldo, en calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, solicita que se declare la inconstitucionalidad del aparte demandando en consideración a los argumentos que se exponen a continuación:

- 3.5.1.** Considera que si la jurisprudencia constitucional ha señalado la aplicabilidad en Colombia del principio de no regresión en la generalidad de los derechos económicos y sociales, no se ve por qué el mismo no pueda igualmente hallar cumplida aplicación en un principio fundamental como es el de la participación, habida cuenta del gran valor constitucional que en él se anida y que ha sido subrayado por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup>; amén de que el artículo 311 de la Constitución obliga a los municipios a promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- 3.5.2.** Tras citar la sentencia C-228 de 2011, en lo relacionado con el principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos pensionales y expectativas legítimas ante eventuales reformas laborales, y el artículo 375 del Decreto 1333 de 1986, sobre la participación comunitaria, concluye que se advierte una regresión en la norma demandada, en la medida en que el artículo 375 ibídem autoriza los convenios, acuerdos y contratos a que hubiere lugar, sin que la cuantía resulte para nada determinante.
- 3.5.3.** Indica además, que resulta a todas luces contrario al principio de razonabilidad que estos convenios solidarios no puedan rebasar la mínima cuantía, que como muy bien se anota en la demanda, en la inmensa mayoría de las entidades territoriales, no supera los 28 salarios mínimos legales mensuales.

Es decir que para el año en curso, no puede celebrarse convenio alguno cuya cuantía supere la suma de dieciocho millones treinta y dos mil pesos (\$18.032.000); cifra que a su parecer resulta irrisoria, teniendo en cuenta el valor adquisitivo de la moneda.

## **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

---

<sup>4</sup> “Para establecer el alcance de la normativa legal reguladora de la consulta popular y sus alcances, frente a la competencia constitucional de otros órganos del Estado, es necesario tener presente que la Constitución Política de 1991 tiene como rasgo esencial el de haber introducido el concepto de democracia participativa como uno de los elementos del Estado Social de Derecho. En efecto, desde el Preámbulo de la Constitución, que ha sido considerado como consagratorio de la concepción filosófica política que inspira el texto constitucional, se invoca un marco jurídico, democrático y participativo como garantía de un orden político, económico y social justo tendiente a asegurar la unidad nacional y los fines del Estado”. (Sentencia del 17 de marzo de 2000. Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación No. 5279)

Según lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 242 y en el numeral 5° del artículo 278 Superiores, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió concepto en relación con la demanda instaurada por los ciudadanos Máximo José Noriega Rodríguez y Nixon Torres Carcamo contra el párrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, y solicitó a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del aparte normativo demandado, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 4.1. Sostiene que según lo previsto en el artículo 150 Superior, compete al Congreso de la República expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, y que en este sentido, se confiere al Legislativo la facultad de; **(i)** crear un régimen legal para la contratación; y **(ii)** establecer la necesidad de una colaboración recíproca entre el Estado y los particulares para el cumplimiento de sus funciones específicas.
- 4.2. De conformidad con lo anterior, aduce que la contratación pública no es un asunto de relevancia constitucional menor, y que por el contrario, es una herramienta relevante de cara a la materialización de un Estado Social de Derecho.
- 4.3. Señala que la potestad legislativa para unificar el régimen de contratación no sólo persigue la materialización de postulados del Estado Social de Derecho a través del contrato público, sino que también es una forma de materializar la preocupación del constituyente en relación con la defensa de los recursos públicos y permitir su ejecución transparente, es decir, salvaguardando los derechos de todas las personas.
- 4.4. En este entendido, se pregunta si la disposición acusada implica el ejercicio legítimo de la libertad de configuración legislativa o si, por el contrario, materializa un exceso con respecto a los principios que la han de regir, esto es, la razonabilidad y la proporcionalidad, por cuanto restringe demasiado el acceso a la participación por parte de las juntas de acción comunal.
- 4.5. Indica que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, uno de los límites específicos a la libertad de configuración legislativa en la contratación pública, es la igualdad de oportunidades de los oferentes, lo que se traduce en el derecho a la libre competencia.
- 4.6. Señala que desde esta perspectiva, cuando el Legislador diseña el régimen de contratación pública, no puede efectuar intromisiones



desproporcionadas a la libertad de concurrencia, a menos que exista una justificación admisible que debe ser ponderada políticamente por el Legislador; y por tal motivo, si la disposición efectivamente restringe la igualdad de oportunidades para las juntas de acción comunal, o limita en forma desproporcionada dicha garantía para el resto de las personas interesadas en participar en la contratación pública, habría un verdadero exceso en torno a la libertad de configuración legislativa.

- 4.7.** En estos términos, y al revisar la disposición demandada, considera que ésta, antes de limitar la libre concurrencia de las juntas de acción comunal, les confiere un tratamiento especial a través de una excepción al régimen general de la contratación pública; en efecto permite que se habilite una forma de escogencia excepcional del contratista, como lo es la contratación directa, mecanismo de excepción frente a la licitación pública como regla general, y añadiendo tácitamente una causal de contratación directa.
- 4.8.** Indica que la disposición acusada no tiene por objeto restringir la posibilidad de participación de las juntas de acción comunal a través de los mecanismos ordinarios de contratación pública, como equivocadamente parecen entenderlo los actores, sino que, por el contrario, les habilita una ventaja contractual frente a los demás oferentes del mercado, ya que les permite no tener que concurrir en igualdad de oportunidades con los demás interesados, pudiendo ser destinatarios de un contrato público elegido en forma directa.
- 4.9.** Al respecto considera que dicha excepción, podría hallar justificación precisamente en el principio de participación invocado por los actores, sin embargo, toda vez que éste no es el cargo propuesto, sostiene que la vista fiscal se abstendrá de conceputar al respecto; ya que la pretensión de los demandantes es que se extienda el tratamiento diferenciado benéfico a contratos de cuantías mayores, precisa que el juicio que corresponde hacer no es aquél que se efectúa sobre una norma restrictiva, sino sobre aquella que presuntamente fue menos permisiva de lo que debió serlo, es decir, aquella que limitó un tratamiento ventajoso debido.
- 4.10.** Bajo la señalada comprensión, indica que si para los demandantes la norma resulta lesiva por no haber previsto una ventaja o excepción mayúscula para los contratos de mayor cuantía, entonces es claro que su demanda carece de justificación suficiente, pues en forma alguna indican los motivos por los cuales debería dejarse sin efectos la ponderación efectuada por el Legislador.

- 4.11.** Lo anterior, toda vez que si bien es cierto que el derecho a la participación de las comunidades permite que se les confiera algún tratamiento especial en relación con la contratación pública, considera que no se puede perder de vista que éste se encuentra en tensión con el derecho a la libre concurrencia y que, ante esta situación, es precisamente el Legislador el llamado a ponderar políticamente ambos principios y adoptar la solución que considere pertinente conforme al debate democrático.
- 4.12.** Agrega que debido a que la contratación pública está sometida al principio de libertad de concurrencia contractual, siempre que se establezca una ventaja contractual que exceptúe del deber de acudir al mercado en igualdad de condiciones, se requiere una justificación fuerte.
- 4.13.** Así las cosas, y en relación con el caso concreto, concluye que no existe un imperativo constitucional que obligue al Legislador a sustraer a las juntas de acción comunal del deber de concurrir al mercado, en igualdad de condiciones con los demás oferentes, en el evento que deseen acceder a la contratación pública de cuantías superiores a las referidas por el artículo acusado, y en este sentido, no hay razón para declarar la inconstitucionalidad solicitada.
- 4.14.** En otras palabras, reseña que una habilitación excepcional para contratar en cuantías superiores, no es un imperativo constitucional, sino que puede ser una decisión del Legislador luego de hacer la ponderación correspondiente, y por ello, la norma acusada debe mantenerse incólume.
- 4.15.** Finalmente resalta que en todo caso, la constitucionalidad solicitada en nada afecta un eventual juicio de constitucionalidad sobre la excepción contenida en la norma, en sí misma considerada, ya que de todas formas sería posible analizar, en otros procesos, si resulta adecuado a la Constitución que el Legislador efectúe excepciones al régimen general de contratación en favor de las juntas de acción comunal.

## **5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **5.1. COMPETENCIA**

Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” del parágrafo 4°, artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una expresión normativa contenida en una ley.

## 5.2. CUESTIÓN PREVIA

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad<sup>5</sup>. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda, una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los cargos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad; es necesario que los razonamientos del actor contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en sentencia C-1052 de 2001<sup>6</sup>, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser **claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria<sup>7</sup>. Al respecto sostuvo:

*“La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que*

<sup>5</sup> Dice la citada norma: “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

<sup>6</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>7</sup> Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

*permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*

(...)

*Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean **ciertas** significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.*

*Las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.*

*La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir*

*de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.*

*La **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”*  
(Subrayado fuera del texto).

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, es decir, sin cumplir estos requisitos de calidad argumentativa, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que la Corte carece de facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico, salvo en los casos expresamente mencionados en la Carta.

Esto implica que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legal, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

### 5.2.1. Examen de la aptitud del cargo formulado

Pasa la Sala a valorar si la demanda contiene cargos específicos, claros, ciertos, pertinentes y suficientes, que permitan una decisión de fondo sobre los problemas jurídicos formulados, o si por el contrario se encuentra frente a una simple apariencia de formulación de cargos, caso en el cual no podría pronunciarse de fondo.

**5.2.1.1.** Los actores consideran que la expresión “(...) *hasta por la mínima cuantía*” contenida en el parágrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, vulnera el principio democrático de participación que se desprende del artículo 1º Superior, toda vez que a su juicio, dicha norma exige acciones que conduzcan a su realización, materialización y protección como mandato que irriga todo el orden jurídico, además establece claramente que las normas inferiores, deben sujeción y respeto a la norma constitucional, indicando ello, que al ser el principio democrático de participación uno de los elementos o contenidos normativos constitucionales, el compromiso es del Estado, en garantizar acciones que promuevan la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan; por lo tanto una forma de su desarrollo es a través de la implementación de acciones que promuevan la participación democrática de la población en las decisiones que los afectan.

Sostienen que el Estado Social de Derecho no se puede concebir sin la participación en el desarrollo comunitario de los organismos civiles que aglutinan y representan a la comunidad, siendo que dichas corporaciones son los representantes primarios de la sociedad; de allí su importancia organizativa en la legitimación del Estado democrático que propende por la participación del ciudadano y de sus organizaciones.

Aunado a lo anterior, indican que las juntas de acción comunal son un eslabón necesario para el desarrollo económico de la sociedad que no puede verse limitado por cuantías determinadas, ya que esto impide la participación de tales organismos comunales en el desarrollo de grandes obras de envergadura social; ello teniendo en cuenta que la mínima cuantía, conforme al ordenamiento jurídico actual, está representada en un máximo del diez por ciento (10%) del valor de la menor cuantía en materia de contratación en la respectiva entidad territorial.

Finalmente arguyen que limitar la participación comunitaria en el desarrollo económico de los entes territoriales, con presupuestos que no sobrepasen la mínima cuantía, es injustificado y desconoce precedentes jurisprudenciales sobre el desarrollo económico y la participación de

organizaciones civiles en la gestión pública, por lo tanto no puede establecerse restricciones, donde sus gestiones deben ser progresivas en la materialización de los principios con contenido normativo, como se desprende del artículo 1° Superior, exigiendo constitucionalmente que se adelanten acciones que no trasgredan la norma Suprema.

**5.2.1.2.**La Sala encuentra que los ciudadanos no sólo señalaron la norma constitucional que consideraban infringida (artículo 1° C.P.), sino que también explicaron las razones por las cuales estimaban que esta disposición estaba siendo desconocida por la norma cuestionada. En efecto, los actores cuestionan que el contenido normativo demandado vulnera el principio democrático participativo al limitar la celebración de convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y los entes territoriales de orden departamental y municipal en obras de mínima cuantía.

Igualmente, esta Corporación observa que el requisito de pertinencia se encuentra acreditado, pues el reproche formulado por los demandantes surge de la confrontación objetiva que realizan entre el contenido del artículo 1° Superior y la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” incluida en el parágrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, precepto demandado.

Así mismo el cargo formulado en la demanda, logra generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la expresión acusada, pues el contenido normativo que el demandante le adscribe a dicha expresión constituye una interpretación razonable *prima facie*, de modo que se reúne el requisito de certeza.

En efecto, la interpretación que los demandantes realizan del artículo 1° de la Carta acerca de la implementación de acciones que promuevan la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, es razonable; toda vez que con fundamento en dicha premisa, el actor cuestiona que la limitación en cuantía que se le impone a la juntas de acción comuna a la hora de celebrar convenios solidarios impide la participación de tales organismos comunales en el desarrollo de grandes obras de envergadura social. Ello teniendo en cuenta que la mínima cuantía, conforme al ordenamiento jurídico actual, está representada en un máximo del diez por ciento (10%) del valor de la menor cuantía en materia de contratación en la respectiva entidad territorial.

Para la Sala el cargo sí reúne los requisitos de certeza y pertinencia, ya que (i) se dirige contra un contenido normativo que es real y (ii) formula un cargo de orden constitucional basado en una interpretación razonable *prima facie* del artículo 1° Superior: la

vulneración al principio de participación ciudadana que, en criterio de los accionantes, existe al limitarse la cuantía de los convenios solidarios suscritos por las juntas de acción comunal.

En este orden de ideas, los ciudadanos han expuesto una secuencia argumentativa atendible y coherente que plantea una problemática de orden constitucional, relacionada con la limitación al principio de participación comunitaria en el desarrollo económico de los entes territoriales, de lo cual es posible concluir que tales cuestionamientos están orientados a controvertir la potestad de configuración del Legislador para determinar los procedimientos administrativos y las normas de contratación pública. En esa medida, existe un cargo cierto, claro, suficiente y pertinente que permite contrastar las disposiciones demandadas con las normas constitucionales que regulan la materia. El cumplimiento de estos requisitos solamente tiene el efecto de activar la competencia de la Corte para abordar un análisis material del asunto, sin que implique que los reproches de inconstitucionalidad estén llamados, por ese solo hecho, a tener éxito.<sup>8</sup>

Culminado este juicio previo de procedibilidad, queda habilitada la Corte para continuar con el análisis del cargo de la demanda.

### **5.3. PROBLEMA JURÍDICO**

**5.3.1.** Los ciudadanos consideran que el preceptivo objeto de censura constitucional, contenido en el párrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 vulnera el principio democrático de participación que se desprende del artículo 1º Superior, el cual implica la implementación de acciones que promuevan la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan; en cuanto circunscribe la participación comunitaria, a través de los convenios sociales, a ciertos límites presupuestales.

**5.3.2.** El Ministerio del Interior solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad del aparte normativo acusado, exponiendo, entre otros, los siguientes argumentos (i) el artículo acusado no es el único soporte legal que faculta a los entes territoriales del orden departamental y municipal para entablar relaciones contractuales con las juntas de acción comunal; (ii) las juntas de acción comunal, al ser organizaciones sin ánimo de lucro, pueden contratar o convenir con las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales sin la limitación de la mínima cuantía, según lo previsto en el artículo 355 Superior y; (iii) los organismos comunales, de los cuales hacen parte las juntas de acción comunal, pueden contratar o convenir con las entidades municipales en

---

<sup>8</sup> Sentencia C-782 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



lo relacionado con el mejoramiento municipal sin limitación a la mínima cuantía, todo esto sin perjuicio al cumplimiento de lo establecido por las leyes y los decretos que reglamentan las disposición anterior.

**5.3.3.** El Departamento Nacional de Planeación y la Universidad del Rosario solicitaron a esta Corte que se declare inhibida frente a la acusación de fondo contra la norma demandada, o que en su defecto la declare exequible, pues consideran que la apreciación contenida en el escrito de la demanda es imprecisa teniendo en cuenta que la ley se halla habilitada para regular el ejercicio de la competencia contractual por parte de las entidades estatales; además porque no se presentan criterios claros que permitan que el Tribunal en sede de constitucionalidad pueda pronunciarse sobre el fondo de la misma.

**5.3.4.** La Federación Colombiana de Municipios, señala que la expresión demandada debe ser declarada inexecutable por cuanto se constituye en una regresión, en la medida en que el artículo 375 del Decreto 1333 de 1986 autoriza los convenios, acuerdos y contratos a que hubiere lugar, sin que la cuantía resulte para nada determinante.

Indica además, que resulta a todas luces contrario al principio de razonabilidad que estos convenios solidarios no puedan rebasar la mínima cuantía, pues en la mayoría de las entidades territoriales, no supera los 28 salarios mínimos legales mensuales.

**5.3.5.** El Ministerio Público pidió declarar la exequibilidad del aparte normativo demandado toda vez que conforme a lo previsto en el artículo 150 Superior, compete al Congreso de la República expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, y que en este sentido, se confiere al Legislativo la facultad de; (i) crear un régimen legal para la contratación; y (ii) establecer la necesidad de una colaboración recíproca entre el Estado y los particulares para el cumplimiento de sus funciones específicas.

Refiere que la potestad legislativa para unificar el régimen de contratación no sólo persigue la materialización de postulados del Estado Social de Derecho a través del contrato público, sino que también es una forma de materializar la preocupación del constituyente en relación con la defensa de los recursos públicos y permitir su ejecución transparente, es decir, salvaguardando los derechos de todas las personas.

**5.3.6.** En virtud de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar, si la limitación introducida por el artículo 6, parágrafo 4º de la Ley 1551 de

2012, en virtud de la cual se autoriza la celebración de convenios solidarios entre juntas de acción comunal y entidades territoriales de orden departamental y municipal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía, desconoce el principio de participación previsto en la norma Superior.

**5.3.7.** Para resolver este cuestionamiento, la Sala analizará **(i)** el alcance del principio de participación democrática; **(ii)** la evolución histórica y conceptual de las juntas de acción comunal en nuestro ordenamiento jurídico; **(iii)** la libertad de configuración legislativa, haciendo especial referencia a su aplicación en los procedimientos administrativos y de contratación pública; y; con base en lo anterior, **(iv)** se realizará el juicio de constitucionalidad de la disposición parcialmente censurada.

#### **5.4. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPACIÓN**

El derecho a la participación ha sido reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 21 se expresa que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos:

*“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

*Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones públicas, y a tener acceso a las funciones públicas<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13 sobre el derecho a la educación, la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humanos de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza, la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

*“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

*c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.*

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de Estados Americanos consagra en sus artículos 13<sup>10</sup>, 20<sup>11</sup>, 21<sup>12</sup> y 22<sup>13</sup>, los derechos a ser parte de las decisiones de quienes gobiernan, el derecho a reunirse y asociarse, y a presentar peticiones respetuosas.

La Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 6, reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo en los siguientes términos: *“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”*<sup>14</sup>.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Artículo XIII. Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor.

Derecho a los beneficios de la cultura.

<sup>11</sup> Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuino, periódico y libre. Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.

<sup>12</sup> Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

<sup>13</sup> Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

<sup>14</sup> Artículo 6.

<sup>15</sup> Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

El preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece el marco normativo mediante el cual se busca desarrollar el Estado, calificándolo como “*Estado Social de derecho, democrático y participativo*”; “*de derecho*” porque todas las decisiones adoptadas por las autoridades deben tener como fundamento la ley, evitando las decisiones arbitrarias; “*democrático*” porque las decisiones deben ser adoptadas por las mayorías y; “*participativo*” porque los destinatarios finales de las normas, es decir las personas que deben obedecerlas, son las que pueden y deben participar en la creación de las mismas, al igual que en la toma de decisiones de la administración que las afecten. Esta última calificación ha sido vista como el principal avance en el constitucionalismo actual de Colombia, por cuanto se pasó de un Estado representativo a un Estado participativo.

Al respecto señaló esta Corte en la sentencia T-383 de 1993<sup>16</sup>:

*“El tránsito de una democracia representativa a una participativa (CP art. 1) significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa - plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc. -, y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (CP art. 2).”*

La Carta Magna sostiene expresamente que la soberanía reside en el pueblo y por ende es la fuente del poder público; además se incluye el principio participativo en aquellos preceptos que permiten no solo la elección directa de gobernantes, sino también la creación de los jueces de paz, el reconocimiento del derecho de petición y la creación de juntas administradoras locales y regionales, lo cual implica que los derechos de participación democrática no se limitan al poder político, pues se ven también en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y de los colectivos.<sup>17</sup>

---

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

<sup>16</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

Por lo tanto, la democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

En reiteradas oportunidades esta Corporación<sup>18</sup> se ha pronunciado en cuanto al significado y alcance del postulado democrático que se consagra en la Carta Política de 1991. Así, en la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, la Corte Constitucional<sup>19</sup> al analizar a profundidad este principio, expresó:

*"El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.*

*La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos - en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político - y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública."*

Así mismo, se ha sostenido<sup>20</sup> que el principio de participación democrática se refleja no solamente en la toma de decisiones, sino en un modelo de comportamiento político y social, que se basa en la tolerancia, el pluralismo y la responsabilidad que adquieren todos los

<sup>18</sup> Sentencias T-439 de 1992, C-607 de 1992, T-469 de 1992, C-003 de 1993, T-03 de 1992, T-383 de 1993, T-200 de 1993, C-089 de 1994, y C-86A de 1994, entre otras.

<sup>19</sup> Sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>20</sup> Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

ciudadanos al momento de adoptar determinaciones que afectan a la colectividad.

Sin embargo, no se puede desconocer que el mentado principio no comprende simplemente la consagración de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida. Buscando de esta forma fortalecer los lazos que unen al ciudadano con sus representantes, para promover una participación más equilibrada en la que no se avizore ningún escenario de desigualdad.

Lo que el constituyente quiso al incluir el principio de participación ciudadana no electoral en la norma Superior, fue acrecentar el interés de la ciudadanía en los problemas colectivos, para así de esta manera colaborar en la formación de aquellos que se interesan constantemente en los procesos gubernamentales; desarrollando la posibilidad de que todo ciudadano tenga la oportunidad de lograr su desarrollo personal.

Es claro entonces, que la democracia participativa del pueblo no solo busca que los ciudadanos elijan a sus representantes, mediante el voto, sino que además puedan intervenir de forma directa, no solo mediante representación, sino también en la toma de las decisiones que los puedan afectar, bien sea dejando sin efecto o modificando las determinaciones adoptadas por sus gobernantes o revocándoles el mandato.

Por otra parte, el hecho de consagrarse en la Constitución Política de 1991 la participación como una característica esencial del Estado colombiano no implica que haya desaparecido del ordenamiento jurídico todo rastro de representación, pues es claro que *“la complejidad de la vida social contemporánea impide la participación directa de las personas en todo aquello que les incumbe, haciéndose necesario acordar y consagrar mecanismos por los cuales sea posible expresar la voluntad del sujeto interesado o del titular de un derecho a través o por conducto de otro u otros”*<sup>21</sup>.

Ahora bien, esta Corte en sentencia C-021 de 1996<sup>22</sup> fue enfática en señalar que el principio de participación no se extingue en el campo de las decisiones políticas, por el contrario se ve reflejado en otros escenarios, uno de ellos el del cooperativismo; tan es así que en los eventos en que la ley permite a los asociados de organizaciones con personería jurídica concurrir a las deliberaciones de las asambleas de

---

<sup>21</sup> Sentencia C-021 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>22</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

socios por medio de representante, con facultades plenas para la toma de decisiones, no se desconoce su derecho a participar, por el contrario se facilita el mismo pero por intermedio de otros sujetos.

Así mismo, también se encuentra el principio democrático de participación en los derechos colectivos de los consumidores, ya que se asegura el goce efectivo de su derecho a constituir organizaciones sometidas a reglas de representación y participación en los estudios que les afecten y a adoptar las decisiones democráticamente.

Entonces, no existe manto de duda que tanto en el Preámbulo como en el artículo 1º de la Constitución Política, se hace énfasis en que los ciudadanos encuentren espacios suficientes y adecuados para incidir en la formulación de las políticas públicas; por cuanto esas políticas establecen medidas que los afectan directamente.

Lo anterior deja ver que la participación va estrechamente ligada al principio democrático, pues como se señaló en precedencia, la obligatoriedad de estos principios no está supeditada a expresiones netamente electorales, sino que resulta aplicable a todas relaciones sociales, pues *“la concurrencia de las personas en las decisiones que los afectan no solo se inscribe en el ejercicio de las libertades públicas, sino que constituye una responsabilidad de los asociados en el marco del ejercicio democrático del poder político”*<sup>23</sup>.

Con coherencia argumentativa se pronunció recientemente la Corte en la sentencia C-133 de 2014<sup>24</sup>, al expresar:

*“El derecho a que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones que, tanto en el ámbito público como privado, resultan relevantes para el desarrollo de la vida en comunidad tiene fundamento en el principio democrático – artículo 1º de la Constitución-, que a su vez nutre de contenido al carácter participativo del Estado colombiano, tal y como también es definido por el artículo 1º de la Constitución. A dichos parámetros de construcción e interpretación del ordenamiento jurídico debe sumarse el artículo 2º de la Constitución, que define como un fin esencial del Estado colombiano **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten.**”*

En síntesis, la participación implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, en las que además del

<sup>23</sup> Sentencia C-749 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>24</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos

aspecto político - electoral, su espíritu se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social. No obstante, es preciso señalar que si bien el principio de participación se puede manifestar en diversos escenarios, eso no lo hace un derecho absoluto, por cuanto su ejercicio se debe sujetar a los términos que expresamente haya previsto el Legislador, los cuales deberán atender los límites propios de la libertad de configuración legislativa.

#### **5.4.1. Importancia de las juntas de acción comunal para la materialización del principio de participación a nivel municipal y departamental.**

Reitera la Sala que el principio de participación procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Sin embargo, no se puede desconocer que dicho principio no comprende simplemente la consagración de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida, un ejemplo de ello es, entre otros, el cooperativismo, los derechos colectivos de los consumidores y, las juntas de acción comunal.

Respecto a las juntas de acción comunal, es necesario precisar la regulación legal que existe en nuestro ordenamiento jurídico; no sin antes hacer mención a la naturaleza y origen de estas agremiaciones; para lo cual se realizará una transcripción in extenso de la cronología histórica que al respecto realizó esta Corporación en la sentencia C-580 de 2001<sup>25</sup>:

*“En Colombia aun cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas. Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.*

---

<sup>25</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



*De este recorrido queda en claro que el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal - , es un proceso social con **acción participativa** de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la **solidaridad** entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la **integración de la comunidad y el Estado** permitiendo que los esfuerzos de la población se **sumen** a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida **autonomía** para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.”*

La Constitución Política de Colombia en su artículo 38, estableció la obligación de “*garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*”, en aras de contar con una sociedad civil más participativa, claro está, no como un ente autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema conformado por la sociedad y el Estado, con un fin común, el cual se ve directamente reflejado en su calidad de vida.

Así mismo, en el artículo 1º Superior, se previó la idea de una sociedad pluralista fundada en la solidaridad, facilitando la participación de todos en las decisiones que los afectan; por lo tanto no existe duda que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de participación democrática, principalmente a través de las organizaciones y entidades cívicas autónomas; es por ello que el Estado debe fomentar y promover la participación de la sociedad civil, ya sea actuando como veedor o en la toma de decisiones basadas en las necesidades de la colectividad a la que pertenece. Por otra parte, el artículo 103 de la Constitución Política permite afirmar que las organizaciones civiles previstas por el constituyente, no solamente son viables para ejercer una labor de vigilancia y control, sino que también se prevé su intervención en la actividad estatal.<sup>26</sup>

Ahora bien, con el fin de desarrollar los preceptos normativos referenciados en precedencia, el Legislador expidió la Ley 743 de 2002 “*Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*”. Dentro

---

<sup>26</sup> Sentencia C-580 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

de este marco normativo se definió la junta de acción comunal como *“una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”*<sup>27</sup>; así mismo se estableció que *“La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.”*<sup>28</sup>

Adicionalmente, esta Corte ha entendido que las juntas de acción comunal constituyen una gran oportunidad, para que sus miembros no solo puedan colaborar en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas; sino que además es una oportunidad para desarrollar habilidades administrativas y de gestión.<sup>29</sup>

El artículo 19 de la Ley 743 de 2002, estableció entre otros, los siguientes objetivos generales:

**“ARTICULO 19. Objetivos.** *Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:*

- a) Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa;*
- b) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;*
- c) Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad;*
- d) Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades;*
- e) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario;*
- f) Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y*

<sup>27</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 6°.

<sup>28</sup> Ley 743 de 2002. Artículo 8°.

<sup>29</sup> Sentencia C-520 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

*local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordados con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo;*

(...)” (Negrilla fuera de texto)

## **5.5. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA. ESPECIAL REFERENCIA A SU APLICACIÓN EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.**

De conformidad con el artículo 150, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República hacer, reformar y derogar las leyes y, por medio de ellas, expedir códigos en las distintas especialidades o ámbitos del derecho. Sin embargo, esa libertad de configuración normativa que la Carta Magna le otorga al Legislador, aunque es amplia, tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales; en esta oportunidad esta Corte se centrará expresamente en el análisis de la libertad de configuración pero en los procesos administrativos y de contratación pública; no sin antes realizar un breve enfoque de lo que implica dicha potestad en su concepto más amplio.

En diversas oportunidades esta Corporación ha analizado la razón de ser de la libertad de configuración política del Congreso y de los límites de la misma. Al respecto, ha indicado<sup>30</sup> que la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir cierto margen de acción en la labor de desarrollo de las Normas Superiores, de manera tal que las diversas alternativas se adopten dentro del marco del principio democrático y pluralista que orienta nuestro sistema constitucional. Las numerosas corrientes de pensamiento y opinión representadas en el Legislativo, deben participar en el desarrollo e implementación de la Constitución, optando por las diferentes posibilidades dentro del principio de las mayorías.

Para establecer los alcances y límites de la libertad de configuración legislativa es preciso “*tener en cuenta que, a nivel global y en materia de conceptos indeterminados, la relación del ejecutivo con la ley no es la misma que la del Congreso con la Constitución*”<sup>31</sup>; debido a que, por una parte, es obligación de la administración adoptar la solución que más se ajusta a la ley cuando advierta que existen concepciones jurídicas que generan duda en cuanto a su aplicación; por otra parte, la relación que existe entre el Legislador y la Constitución Política es de mayor complejidad pues no solo está subordinado a ella sino que

<sup>30</sup> Sentencia C-531 de 1993. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

además en virtud del pluralismo y la participación democrática que ella misma consagra, puede adoptar libremente diversas opciones, políticas y legislativas, dentro de su marco normativo; esto es lo que se ha denominado libertad de configuración política del Legislador.<sup>32</sup>

Así las cosas, la discrecionalidad del Legislador para la determinación de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial<sup>33</sup> en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria<sup>34</sup>.

Por lo anterior, el Legislador debe asegurar la protección ponderada de todos los bienes jurídicos implicados<sup>35</sup>, cumpliendo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas<sup>36</sup>.

Por otra parte, el control constitucional a la libertad de configuración legislativa es ante todo un *control de límites*<sup>37</sup>, toda vez que no es viable que esta Corporación permita concepciones legales que vayan en contravía de la norma Superior o quebranten derechos y principios en ella consagrado; así como tampoco *puede interpretarla desconociendo que en ella coexisten diversas visiones políticas que hacen de Colombia un Estado pluralista*<sup>38</sup>.

No obstante, el control ejercido por esta Corte a la libertad de configuración legislativa, varía su intensidad dependiendo de la complejidad del concepto que se analiza; por ejemplo, cuando su protección constitucional se despliega únicamente de algunos

---

<sup>32</sup> *Ibídem*.

<sup>33</sup> Sentencia T-323 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>34</sup> Sentencia C-204 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis; Sentencia C-471 de 2006.

<sup>35</sup> Sentencia C-736 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-296 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1075 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>36</sup> Por ende, se decía en la sentencia C-520 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa, siguiendo el precedente (Sentencias C-1512 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis. y C-925 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.): “la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización”.

<sup>37</sup> Sentencia C-531 de 1993. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>38</sup> *Ibídem*.

elementos que no delimitan de manera exacta la figura jurídica del asunto, el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración, claro está, sin sobrepasar el marco constitucional, por lo tanto el control ejercido es flexible; pero si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es compleja, el control que ejerza este Tribunal deberá ser más estricto.<sup>39</sup>

### 5.5.1. Procedimientos administrativos. Reiteración de jurisprudencia.

Se ha entendido, que el Legislador en materia de procedimientos tiene una libertad de configuración no solo en los términos del artículo 150 constitucional, numeral 1 y 2, sino además en concordancia con los artículos 29, 86, 87, 228 y 229 constitucionales, entre otros, que lo facultan para establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., que pueden limitar el derecho de acceso a la administración de justicia pero no hacerlo nugatorio, razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales frente a este derecho fundamental y al principio constitucional consagrado en el artículo 228, según el cual lo sustancial debe primar sobre lo formal<sup>40</sup>.

El siguiente aparte de la sentencia **C-204 de 2003**<sup>41</sup>, es muy ilustrativo sobre el particular.

*“...la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”. Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.*

*La Corte ha precisado específicamente que al legislador, dentro de las facultades de configuración legislativa que se derivan de las normas constitucionales ya mencionadas (arts 29,150, 228 C.P.) también se le reconoce competencia para establecer dentro de los distintos trámites judiciales*

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Cfr. Sentencias C-562 de 1997; C-680 de 1998; C-1512 de 2000; C-131 de 2002; C-123 y C-204 de 2003.

<sup>41</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

*imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso, consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, siempre y cuando al hacerlo respete los principios y valores constitucionales y obre conforme a los referidos principios de razonabilidad y proporcionalidad”*

Igualmente, en sentencia **C-314 de 2002**<sup>42</sup> se señaló que la potestad de configuración del Legislador es una competencia constitucional que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, justificada en un principio de razón suficiente, en donde si la decisión del Legislador resulta arbitraria debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Uno de esos límites es precisamente no hacer nugatorios derechos fundamentales tales como el de acceso a la administración de justicia, debido proceso y defensa. Por tanto, las decisiones legislativas que impidan el ejercicio de estos derechos fundamentales deben ser excluidas del ordenamiento constitucional.

En esa misma línea, en la sentencia **C-662 de 2004**<sup>43</sup>, se señaló que *“al juez constitucional le corresponde garantizar al máximo la libertad de configuración que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta”*.

Esta postura fue reiterada en la sentencia **C-372 de 2011**<sup>44</sup>, en la que se sostuvo expresamente que la libertad de configuración del Legislador además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por los principios de progresividad y no regresión teniendo en cuenta que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que una vez alcanzada se convierte en un límite para aquella.

*“la Sala recuerda que el legislador ordinario, en ejercicio de su libertad de configuración, cuenta con una amplia gama de atribuciones, entre ellas la de regular los distintos procesos judiciales y establecer cada una de las actuaciones que en ellos han de surtirse, los términos procesales, los recursos ordinarios o extraordinarios, la oportunidad para interponerlos, los efectos en los que se conceden; en fin, el Legislador cuenta con libertad de configuración para establecer las distintas reglas y procedimientos que rigen el debido proceso o las*

<sup>42</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>43</sup> M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>44</sup> M.P. Jorge Pretelt Chaljub. Esta sentencia se declaró inexecutable la norma que impuso una nueva cuantía en materia de casación laboral.

*denominadas formas propias del juicio, en todos los campos del derecho.*

*“No obstante, esta competencia debe ser ejercida sin desconocer la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios y valores constitucionales, como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y el de progresividad y no regresión, entre otros; estos principios constituyen entonces límites al ejercicio de su competencia”.*

### **5.5.2. Contratación administrativa. Reiteración de jurisprudencia.**

Esta Corporación ha sido enfática en señalar que el Legislador cuenta con una amplia facultad para establecer el régimen de los contratos públicos<sup>45</sup> y privados<sup>46</sup>; sin embargo *no está obligado a ofrecer un tratamiento semejante a cada materia contractual*<sup>47</sup>, puesto que la Constitución Política le impone el deber de tener presente ciertas características de cada contrato. Es así como en asuntos relacionados con la contratación pública se ha considerado:

*“Dentro de la misma finalidad, el Estado cuenta con instrumentos apropiados para alcanzar esos fines a través del ejercicio de la autonomía para contratar que detenta. De esta forma, los contratos de la administración pública no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...”*<sup>48</sup>

*Esa facultad de contratación por parte del Estado se desarrolla dentro de un marco legal asignado al Congreso de la República para la expedición del estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional (C.P., art. 150, inciso final), normatividad que subordina la actuación de las entidades estatales y en consecuencia la de sus servidores públicos en la ejecución de todas las etapas contractuales. Adicionalmente, tales funciones, como actividad estatal que son, tienden a lograr la obtención de resultados positivos bajo estricta sujeción, tanto para su regulación y*

<sup>45</sup> Ver, entre otras, sentencias C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz y C-897 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>46</sup> Ver, entre otras, sentencias C-232 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía y C-269 de 1999 M.P. Martha Sáchica Méndez.

<sup>47</sup> Sentencia C-1514 de 2000. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>48</sup> Sentencia C-449 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

*realización, a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa en general.*

*Como instrumento contractual que facilita la consecución de los fines estatales, en el entendido de que la contratación es uno de los recursos más importantes para alcanzarlos, el Legislador ordinario expidió el nuevo Estatuto General de Contratación Administrativa contenido en la Ley 80 de 1993, objeto de reglamentación gubernamental.*

(...)

***Dentro de la autonomía de la voluntad que tiene la administración para contratar, es necesario precisar que como función administrativa que ejerce, constituye una función reglada, lo que significa que debe someterse estrictamente a las estipulaciones legales sobre el particular, para la búsqueda del logro de las finalidades estatales mencionadas. Por consiguiente, el grado de autonomía que tiene la autoridad administrativa se ve ostensiblemente limitado frente a las reglas del derecho público, en materia de contratación.***<sup>49</sup> (Negrilla fuera del texto).

Ahora bien, dentro del margen de acción que en la materia le corresponde al Congreso, el mandato establecido en el artículo 150 de la Constitución “*implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender al logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho*”<sup>50</sup>, es así como el contrato de la Administración se constituye en un medio “*para la consecución de los objetivos del Estado*”<sup>51</sup> y, en esa medida, “*el Congreso quedó en libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública*”<sup>52</sup> Sin embargo, *tan importante facultad no es ilimitada*<sup>53</sup>, por cuanto debe someterse a las disposiciones normativas consagradas en la Constitución.

Se advierte entonces dos conceptos, en primer lugar que la finalidad del contrato público es el interés general, y así lo había dicho esta Corte

<sup>49</sup> Sentencia C-154 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>50</sup> Sentencia C-1514 de 2000. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>51</sup> *Ibídem.*

<sup>52</sup> *Ibídem.*

<sup>53</sup> Sentencia C-555 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



desde sus inicios en sentencia C-400 de 1999<sup>54</sup> al establecer que *“el interés público implícito en la contratación estatal, afecta de tal manera este instituto jurídico, que determina la especial posición de las partes contratantes y la relación entre ellas. Esta relación no se desenvuelve dentro de los mismos parámetros de igualdad en que lo hace la contratación entre particulares, sino que implica la preminencia de la posición estatal. La autorización de cláusulas exorbitantes, como la de caducidad o las de terminación o modificación e interpretación unilaterales por parte de la Administración, son un claro ejemplo de esta situación. La ley dota a la Administración de herramientas o mecanismos especiales, ausentes en las formas contractuales privadas, que están presentes para asegurar el cumplimiento de los fines estatales y del interés general.”*

Dicha argumentación fue reiterada en la sentencia C-128 de 2003<sup>55</sup>:

*“La Corte ha hecho énfasis en que ese principio de interés general guía y explica la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa. En particular la Corporación ha recalcado que la teleología propia de toda la normatividad que propicia la escogencia objetiva de la mejor oferta formulada por los proponentes previamente calificados, cuyos antecedentes personales sean garantía de seriedad y cumplimiento, no es otra que la de asegurar la primacía de dicho interés.(...)”*

En segundo lugar, se advierte no solo que la contratación pública tiene como finalidad el interés general; sino que además existen criterios en cuanto a la configuración del Legislador, lo cuales esta Corporación ha establecido en diversas oportunidades y se sintetizan en la sentencia C-713 de 2009<sup>56</sup>, reiterados igualmente en la sentencia C-499 de 2015<sup>57</sup> así:

*“(i) De la Constitución no es posible inferir la obligación para el legislador de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en el artículo 150 Fundamental se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un*

<sup>54</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>55</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>56</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>57</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

*estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como prevé la disposición constitucional*<sup>58</sup>.

*(ii) El mandato otorgado al Congreso de la República, en el artículo 150 de la Carta, para que dicte un estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado*<sup>59</sup>.

*(iii) En virtud de la potestad de configuración que se comenta el Congreso tiene libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública como son los referentes a las cláusulas excepcionales, la clasificación de los contratos estatales, los deberes y derechos de las partes contratantes, la competencia y capacidad para contratar, principios fundamentales, nulidades, control de la gestión contractual, responsabilidad contractual, liquidación de los contratos y solución de las controversias contractuales, entre otros, todo dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales.*<sup>60</sup>

Con base en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a analizar el caso concreto.

## **6. ANÁLISIS DE LA NORMA DEMANDADA.**

Los actores manifiestan que la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” incluida en el parágrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de

<sup>58</sup> Sentencia C-949 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>59</sup> “El contrato del Estado no es un fin en sí mismo, no agota su causa en el equilibrio de prestaciones determinadas, sino que todo el negocio se coloca en bloque al servicio de un interés público polifacético y móvil. Este fin es el verdadero fundamento del contrato del Estado, de tal forma que cuando aquel se desconecta de este, debe procederse a su modificación”, ha dicho José Ignacio Monedero Gil en “Doctrina del Contrato del Estado”. Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. 1977. Madrid. Citado en la Sentencia C-949 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>60</sup> Sentencia C-949 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2012 vulnera el artículo 1° de la Constitución Política, por cuanto limitaría el principio democrático participativo, al restringir la participación de las Juntas de Acción Comunal en la celebración de convenios solidarios con los entes territoriales del orden departamental y municipal para la ejecución o construcción de obras, lo cual se analizará a continuación.

## 6.1 Alcance de la expresión demandada.

La Ley 1551 de 2012, dentro de la cual se encuentra la norma demandada, establece las funciones de los municipios y los derechos que sirven de pilar para la gestión ejercida por cada uno de ellos.<sup>61</sup>

El parágrafo 4° del artículo 6 autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los habitantes de la comunidad que se encuentren previamente organizados y reconocidos como juntas de acción comunal, con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Dichos convenios complementan esfuerzos para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades:

### *“Funciones de los municipios (...)”*

***Parágrafo 3°. Convenios Solidarios. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.”**<sup>62</sup>*

<sup>61</sup> Gaceta del Congreso 308 de 2012. *“Las problemáticas que presentan los municipios en la actualidad abarcan múltiples formas y son varios los motivos, y es acá en donde encontramos que el espíritu del presente proyecto de ley puede solventar de una manera acertada las problemáticas que se vienen presentando, ya que con el actual marco jurídico, las normativas vigentes se tornan paquidérmicas y obsoletas.*

*Un elemento muy importante que incorpora el presente proyecto, es facilitar con las herramientas existentes en la administración pública como lo son la delegación y asignación de competencias, pero según la realidad y particularidades de los municipios en la actualidad, se tendrán en cuenta los diversos factores que realmente estructuran un municipio como lo son la capacidad económica de la población, los recursos naturales, medios de subsistencia, índices de crecimiento demográfico, desarrollo industrial y comercial, extensión de los territorios entre otros aspectos.*

*Permitir que las comunidades se organicen, siempre y cuando se enmarque en los requisitos del presente proyecto, para que no se tengan que dar procesos largos que agravan la situación de ciertas problemáticas que requieren de soluciones en el momento, las cuales se pueden dar, como se expuso anteriormente, por desastres naturales como el taponamiento de una vía que incomunica el municipio con el resto del país.*

*Cabe resaltar que este proyecto de ley servirá de plataforma para el cumplimiento de la obligaciones que se adquirieron para cumplir con los objetivos del milenio, ya que permitiría que los municipios, como núcleo fundamental de la sociedad colombiana, se refuerce y puedan así cesar la gran mayoría de problemáticas, entre ellas una de las principales como es la erradicación de la pobreza extrema en todo el territorio colombiano.”*

<sup>62</sup>Ley 1551 de 2012. Artículo 6, parágrafo 3°.

La expresión demandada fue incluida parcialmente en el primer debate legislativo<sup>63</sup>, sin embargo, su versión definitiva se incorporó en el segundo y último debate<sup>64</sup>, con el objeto de “*revisar y replantear el papel del municipio como estructura administrativa y eje del gobierno local en el marco de la diversidad geográfica nacional y articular la condición esencial del municipio de servir como célula base de la estructura político administrativa, estableciendo sinergias con otros niveles de gobierno, como el departamento, en la misión de mantener cohesionada la democracia desde su nivel más básico y próximo al ciudadano, (...) gracias a los ejercicios de transparencia y participación ciudadana efectiva.*”<sup>65</sup> (Negrilla fuera de texto)

Cabe resaltar que el proyecto de ley analizado en Senado es, según se expone en sus motivaciones, el resultado de un proceso de concertación y diálogo en el cual intervinieron un número importante de organizaciones que hicieron grandes aportes con el fin de mejorar las disposiciones contenidas en el mismo, entre ellas la Federación Colombiana de Municipios, quien en la presente acción intervino solicitando la declaratoria de inexecutable de la norma.<sup>66</sup>

Ahora bien, corresponde entonces establecer si una disposición que autoriza a los entes territoriales del orden municipal y departamental para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras *hasta por la mínima cuantía* constituye una expresión de la libertad de configuración del Legislador en asuntos de contratación pública o si vulnera el principio de participación.

## **6.2. La expresión no vulnera el artículo 1º de la Constitución Política que consagra el principio de participación ciudadana.**

La expresión “*hasta por la mínima cuantía*” consagrada en el párrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, no es contraria al artículo 1º de la Constitución Política, por cuanto, no restringe el derecho de las juntas de acción comunal a participar directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad que representa, por los siguientes motivos:

<sup>63</sup> Gaceta del Congreso 73 del veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012).

<sup>64</sup> Gaceta del Congreso 308 del cinco (5) de junio de dos mil doce (2012).

<sup>65</sup> Gaceta del Congreso 73 de 2011.

<sup>66</sup> El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, solicita que se declare la inconstitucionalidad del aparte demandando pues a su juicio resulta a todas luces contrario al principio de razonabilidad que estos convenios solidarios no puedan rebasar la mínima cuantía, la cual, en la mayoría de las entidades territoriales, no supera los 28 salarios mínimos legales mensuales. Es decir que para el año en curso, no puede celebrarse convenio alguno cuya cuantía supere la suma de dieciocho millones treinta y dos mil pesos (\$18.032.000); cifra que a su parecer resulta irrisoria, teniendo en cuenta el valor adquisitivo de la moneda.

**6.2.1** En primer lugar, la limitación pecuniaria incluida en el párrafo demandado, no implica un impedimento absoluto a que dichas juntas lleven a cabo la ejecución de otro tipo de obras por medios distintos a los consagrados en la norma estudiada, pues el artículo 55 de la Ley 743 de 2002, establece que los organismos comunales pueden contratar con las entidades municipales para el mejoramiento del municipio sin limitación en la cuantía, sin perjuicio al cumplimiento de lo establecido en las normas que reglamentan la actividad contractual:

*“Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.*

*Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.”<sup>67</sup>*

Esta norma no fue modificada ni derogada por la disposición demandada, la cual simplemente establece un tipo de convenios especiales para obras en desarrollo de la Ley 1551 de 2012, lo cual no obsta para que se pueda celebrar otro tipo de contratos administrativos sin limitaciones a la cuantía en desarrollo de la Ley 743 de 2002.

De esta manera, dentro de los objetivos que tienen los organismos de acción comunal señalados en la Ley 743 de 2002, está el de celebrar contratos con empresas públicas y privadas de orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acorde con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, lo que reitera que la limitación incluida en la norma demandada en nada desconoce el principio de participación de la juntas de acción comunal.

**6.2.2.** En segundo lugar, los lineamientos fijados para la celebración de convenios solidarios, lejos de constituir una restricción o afectación al principio de participación, crean una nueva modalidad de contratación que les otorga expresamente a las juntas de acción comunal la certidumbre de que no serán excluidas del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en sus funciones, ni tampoco de los procesos que comprometen su futuro, además les otorga una ventaja contractual en la medida en que las autoriza para que no concurren en igualdad de oportunidades con los demás interesados, sino que en razón

---

<sup>67</sup> Artículo 55 de la Ley 743 de 2002.

a la limitación de “*mínima cuantía*” pueden ser destinatarios de ciertos contratos sin necesidad de llevarse a cabo una licitación pública, haciendo de la disposición atacada un norma permisiva y no restrictiva de derechos.

En este sentido, el hecho de autorizarse por parte del Legislador la celebración de convenios solidarios, muestra cómo se desarrolla la intensión del Constituyente de acrecentar el interés de la ciudadanía en los problemas colectivos, para así colaborar en la formación de aquellos que se interesan constantemente en los procesos gubernamentales; desarrollando igualmente la posibilidad de que todo ciudadano tenga la oportunidad de intervenir, a través de las juntas de acción comunal.

- 6.2.3.** En tercer lugar, se reitera que si bien el principio de participación se puede manifestar en diversos escenarios, eso no lo hace un derecho absoluto, por cuanto su ejercicio se debe sujetar a los términos que expresamente haya previsto el Legislador, los cuales deberán atender los límites propios de la libertad de configuración legislativa que los faculta:

*“El principio de participación puede manifestarse a través de distintas vías que involucran a la ciudadanía en el proceso decisorio de los asuntos que les conciernen. Y es esta, precisamente, una de las características a tener en cuenta: en tanto la participación no es un principio, deber constitucional o derecho fundamental absoluto, su ejercicio deberá llevarse a cabo en los términos que haya determinado la regulación legislativa desarrollada por el Congreso de la República. Regulación que, en todo caso, deberá atender los límites propios de la libertad de configuración legislativa cuando se regula un principio fundamental, un deber constitucional o un derecho fundamental, verbigracia, el respeto al contenido deducido de la consagración constitucional y, de especial importancia, la prohibición de regresividad en las garantías reconocidas.”*<sup>68</sup>

En este orden de ideas se considera que para los convenios solidarios es razonable la limitación de la mínima cuantía por cuanto en el régimen general de la Contratación Estatal los contratos que tengan esta característica pueden celebrarse mediante un trámite preferencial que no requiere de licitación pública y así lo establece el artículo 94 de la

---

<sup>68</sup> Sentencia C-133 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Ley 1474 de 2011, que adicionó el artículo 2 del Decreto 1150 de 2007<sup>69</sup>

Por lo tanto lo que consagra la norma demandada es un desarrollo de la modalidad de contratación en asuntos de mínima cuantía, en la cual no es necesario realizar un proceso licitatorio y sí permite maximizar la participación de las juntas de acción comunal en el desarrollo de obras que afecten a su comunidad.

**6.2.4.** De esta manera, la expresión demandada no sobrepasa los límites establecidos en la normatividad constitucional, toda vez que la autorización para la celebración de los convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y los entes territoriales busca satisfacer el interés general, respetando los límites de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la norma Superior. Adicionalmente no existe ninguna disposición normativa que imponga al Legislador la obligación de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en la Norma Suprema se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como prevé la disposición constitucional.

Por lo anterior la expresión demandada es simplemente una manifestación de la libertad de configuración del Legislador, toda vez que si bien establece requisitos para llevar a cabo los convenios solidarios, no hace nugatoria la participación, como se dejó visto en precedencia, por el contrario se contribuye en el cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios en forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país.

---

<sup>69</sup> “Transparencia en contratación de mínima cuantía. Adiciónese al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

*La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:*

- a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;*
- b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;*
- c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;*
- d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.*

*Parágrafo 1°. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de "gran almacén" señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*

*Parágrafo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 2516 de 2011. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.”*

Por los motivos expresados, esta Sala considera que la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” prevista por el Legislador dentro del marco de los convenios solidarios autorizados entre entes territoriales departamentales y municipales y las juntas de acción comunal, son una clara manifestación de la libertad de configuración del Legislador, pues la misma se profirió en virtud de la facultad que la norma Superior le otorga para regular los aspectos significativos de la contratación pública dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales.

El precepto atacado desarrolla plenamente el principio de participación ciudadana que quiso el constituyente para que la comunidad interviniera en el marco de un Estado Social de Derecho en todas las decisiones que pudieran afectarle, no solo a través de la representación gubernamental sino además de forma directa, como es el caso del cooperativismo y las juntas de acción comunal, entre otras formas de asociación.

## 7. CONCLUSIONES

- 7.1. Los accionantes consideran que la limitación introducida por el artículo 6, parágrafo 4° de la Ley 1551 de 2012, en virtud de la cual se autoriza la celebración de convenios solidarios entre juntas de acción comunal y entidades territoriales de orden departamental y municipal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía, desconoce el principio de participación previsto en la norma Superior.
- 7.2. Contrario a lo expuesto por los demandantes, esta Corporación considera que la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” demandada, es una manifestación de la libertad de configuración del Legislador y desarrolla plenamente el principio de participación ciudadana, por los siguientes motivos:
  - 7.2.1. El artículo 55 de la Ley 743 de 2002, permite a los organismos comunales contratar con las entidades municipales para el mejoramiento del municipio sin limitación en la cuantía; además uno de los objetivos de la juntas de acción comunal es precisamente la celebración de contratos con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acorde con los propósitos comunitarios y territoriales de desarrollo. Por lo anterior la limitación pecuniaria consagrada en el parágrafo demandado no constituye un obstáculo para que las juntas de acción comunal celebren otros contratos de obra por modalidades diferentes a los convenios solidarios.



**7.2.2.** La norma atacada es una disposición permisiva y no restrictiva de derechos, por cuanto la autorización para celebrar convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y los entes departamentales hasta por la mínima cuantía, constituye una nueva modalidad de contrato que le otorga a dichos organismos comunales la certeza de que no serán excluidos del debate ni de los procesos que comprometen a su comunidad; además les otorga una ventaja contractual en la medida en que no deberán someterse a un proceso de licitación pública.

Aunado a lo anterior, la norma es un desarrollo de la contratación en asuntos de mínima cuantía, los cuales al no requerir de un proceso de licitación pública maximizan la participación de la juntas de acción comunal en el desarrollo de las obras que afectan a su comunidad.

**7.2.3.** Por otra parte, la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” prevista dentro del marco de los convenios solidarios entre entidades territoriales y juntas de acción comunal son una manifestación de la libertad de configuración del Legislador, proferida en virtud de la facultad que la Constitución le otorga para regular los aspectos más importantes de la contratación pública, sin que se sobrepasan los límites propios de dicha libertad, pues lo que se busca es satisfacer el interés general contribuyendo así en el cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios de forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país.

**7.3.** En conclusión la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” consagrada en el párrafo 4° del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, es exequible por cuanto la misma no vulnera el principio de participación ciudadana previsto en el artículo 1° de la Constitución Política.

## **8. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

Primero. Declarar EXEQUIBLE la expresión “*hasta por la mínima cuantía*” del párrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

*Con salvamento de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
A LA SENTENCIA C-126/16**

**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL PARA EJECUTAR OBRAS HASTA POR MINIMA CUANTIA**-Corte ha debido inhibirse de emitir fallo de fondo debido a que la demanda carece de aptitud (Salvamento de voto)

**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL PARA EJECUTAR OBRAS HASTA POR MINIMA CUANTIA**-Norma no excluye celebrar contratos por mayor cuantía por medio de procedimientos de selección objetiva (Salvamento de voto)

**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL PARA EJECUTAR OBRAS HASTA POR MINIMA CUANTIA**-Norma no restringe la participación sino limita la celebración directa (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-10894

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

Actor: Máximo José Noriega Rodríguez, representante legal del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal – IDPAC, y Nixon Torres Carcamo.

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Con el debido respeto por las decisiones de la Corporación, salvo el voto.

En mi criterio la Corte ha debido inhibirse de emitir un fallo de fondo debido a que la demanda carece de aptitud. Los accionantes suponen que la norma

acusada limita para las juntas de acción comunal la posibilidad de suscribir convenios solidarios, “*hasta por la mínima cuantía*”. En su opinión, esto implica que tales juntas no pueden celebrar estos convenios por cuantías superiores y eso, desde su punto de vista, es inconstitucional. Sin embargo, esa lectura del precepto no es *cierta*, pues no se deduce de la disposición acusada. Lo que dice la norma es distinto. El segmento normativo demandado establece es que “*hasta por la mínima cuantía*” se pueden “*celebrar directamente*” estos convenios “*con el fin de ejecutar obras*”. Eso no excluye –como lo dice la mayoría- ni que se puedan celebrar otros contratos distintos por mayor cuantía con la junta de acción comunal, ni tampoco impide –cosa que no identifica la posición mayoritaria- que se celebren convenios solidarios con esas juntas por mayores cuantías, aunque en este caso no mediante contratación directa sino por procedimientos de selección objetiva.

Así, la demanda parte de una base que no es cierta, toda vez que la norma no es que restrinja la participación de las juntas de acción comunal, sino que limita la celebración *directa* de convenios solidarios para la ejecución de obras con dichas juntas. Estas pueden celebrar convenios por cuantías superiores, pero no mediante el procedimiento de contratación directa previsto en la ley.

Dado que la proposición contra la cual se dirige la acción pública es entonces incierta, lo adecuado conforme a la jurisprudencia hubiera sido abstenerse de estudiar de fondo la acción. Sin embargo, pese a la lectura equivocada que de la norma hace el accionante, la mayoría decidió pronunciarse de fondo, frente a una demanda que carecía de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

*Fecha ut supra*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
A LA SENTENCIA C-126/16**

**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL PARA EJECUTAR OBRAS HASTA POR MINIMA CUANTIA-Fallo** debió ser de carácter inhibitorio por incumplir el requisito de certeza (Salvamento de voto)/**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL PARA EJECUTAR OBRAS HASTA POR MINIMA CUANTIA-Junto** con la posibilidad de contratar con el Estado existen diferentes modalidades de contratación estatal (Salvamento de voto)

**CELEBRACION DE CONVENIOS SOLIDARIOS CON JUNTAS DE ACCION COMUNAL PARA EJECUTAR OBRAS HASTA POR MINIMA CUANTIA-Corte** no se centró en contrastar la norma acusada con el principio de participación (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, salvo mi voto en la sentencia C-126 del 9 de marzo de 2016 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), fallo en que la Corte declaró a la exequibilidad de la expresión “*hasta por la mínima cuantía*”, contenida en el parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012. Esto con base en los argumentos siguientes:

1. La mayoría consideró que la norma era exequible por los cargos analizados. La censura propuesta se basó en considerar que la limitación contenida por la expresión acusada respecto de los convenios solidarios a celebrarse entre los entes territoriales y las juntas de acción comunal, vulneraba los derechos de participación de dichas juntas y con ello, el artículo 1° C.P.

La Corte consideró que dicha limitación era compatible con la Carta, en la medida en que se insertaba dentro del margen de configuración legislativa respecto del régimen de contratación estatal. Además, la norma no era incompatible con otras previsiones legales que permiten a las juntas de acción comunal suscribir contratos más allá de dicha limitación, pero a través de otras modalidades. Así, la mayoría concluye que en realidad la disposición demandada contiene una “regulación novedosa”, que se adiciona a otras formas de contratación estatal posibles entre las mencionadas juntas y las administraciones territoriales.

2. Advierto que las razones planteadas en la sentencia no eran propias de un fallo de fondo, sino de uno de carácter inhibitorio. Esto debido a que

demuestran que la demanda propuesta incumple con el requisito de certeza. Es evidente que, junto con la posibilidad de contratar con el Estado que dispone la norma acusada, existen diferentes modalidades de contratación estatal, en particular basadas en el mecanismo de selección objetiva luego de licitación y otras convocatorias similares, en donde las juntas de acción comunal pueden participar, a fin de lograr contratar con el Estado. Esta premisa, que debió haber sido analizada por la Corte en la instancia de admisibilidad, fue en mi criterio erróneamente trasladada al ámbito del estudio de fondo.

A mi juicio, esta clase de estructuras argumentativas se muestran particularmente problemáticas, puesto que la labor de la Corte termina distanciándose de la comparación objetiva entre la norma acusada y la Constitución, para resolver sobre la exequibilidad a partir de una comprensión en el nivel estrictamente legal del objeto demandado. En otras palabras, la mayoría llega a la conclusión que la norma acusada es constitucional, pero través de la definición sobre la adecuada interpretación del precepto acusado, en este caso su compatibilidad con otras formas de contratación que prescinde de limitaciones a la cuantía. Un análisis de esta naturaleza confunde la etapa de admisibilidad del cargo con el estudio de fondo sobre la exequibilidad de la disposición legal respectiva.

3. En efecto, el análisis adelantado por la mayoría no se centró en contrastar la norma acusada con el principio de participación, sino en plantear su verdadero sentido y alcance, para a partir de este definir sobre su exequibilidad al considerarse que dicha interpretación correcta solventaba los asuntos planteados en el cargo. Esta labor, aunque acertada, no es propia del juicio de constitucionalidad, sino apenas del debate sobre admisibilidad.

Por ende, concuerdo con la Magistrada María Victoria Calle Correa, en el sentido que la decisión que debió de haberse adoptado fue la inhibición ante la ineptitud sustantiva de la demanda. Como esta decisión no fue adoptada por la Sala, salvo mi voto en el presente asunto.

Estos son los motivos de mi disenso.

Fecha *ut supra*.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

