

SUBSANACIÓN DE DEMANDA EXPEDIENTE D- 14125

Protegido por Habeas Data

Mié 03/03/2021 17:32

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co>

 1 archivos adjuntos (30 KB)

SUBSANAR LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD (4).docx;

Con la presente anexamos en términos Subsanación de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 58 y 82 de la Ley 2080 de 2021, cuya referencia es D-14125.

Bogotá D.C., marzo 4 de 2021

Doctora
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada Corte Constitucional
Bogotá D.C.

Referencia: Subsanción demanda de inconstitucionalidad art 58 y 82 de la Ley 2080 de 2021
Expediente D-14125

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58 (parcial) y 82 de la Ley 2080 de 2021 «por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

Accionantes: Protegido por Habeas Data

Cordial saludo.

Protegido por Habeas Data

inconstitucionalidad de la referencia, con el fin de subsanar, dentro del término de ley, las carencias argumentativas señaladas por su despacho para efectos de la admisibilidad de la controversia constitucional.

Mediante auto del veintiséis (26) de febrero último, su despacho puntualizó la carencia argumentativa así:

La suscrita magistrada considera que el cargo expuesto en la presente demanda contra los artículos 58 y 82 de la Ley 2080 de 2021 por desconocimiento del principio de unidad de materia no llena los requisitos mínimos para que esta corporación pueda pronunciarse.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que para efectuar el control de constitucionalidad de una determinada disposición por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, el demandante debe señalar: «a) la materia que es objeto de la ley que demanda, b) las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley, por lo mismo, lesionan el artículo 158 superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del decreto 2067 de 1991, en el cual se

exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política²».

Lo anterior por cuanto, para la Corte «las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada, pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad»

En el presente asunto, los demandantes omitieron cumplir con uno de los requisitos enunciados, pues no explican de forma clara, cierta y suficiente por qué no existe, en su criterio, conexión alguna entre el propósito de la Ley 2080 de 2021, que reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la intención de (i) por un lado, facultar a las entidades públicas para que mediante contratación directa seleccionen a los expertos que atenderán la prueba pericial requerida en un proceso judicial, y (ii) por otro, indicar que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los casos de selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales.

Para explicar la falta de relación entre los artículos 58 y 82 de la Ley 2080 de 2021 y demás disposiciones que reforman la Ley 1437 de 2011, los demandantes se limitan a enunciar el carácter procesal y/o sustancial de una u otra norma y no aportan razones que justifiquen el por qué las modificaciones efectuadas al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción, no podrían guardar relación con la contratación de profesionales para aportar el dictamen pericial o contradecirlo en los casos previstos en la ley.

PARA SUBSANAR EL DEFECTO ANOTADO, SE CONSIDERA:

La base fundamental en que nos apoyamos para reclamar de la Corte la inconstitucionalidad de los artículos 58 y 82 de la Ley 2080 de 2021 es por el desconocimiento del principio de la unidad de materia.

El propósito en la aplicación del principio de la unidad de materia, a voces de la Corte Constitucional, es la de “evitar la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la materia que constituye el eje temático de la ley aprobada” fundada en la violación de su regla sobre la existencia de una relación temática, teleológica, causal, sistemática con lo que se “busca asegurar que las

leyes tengan un contenido sistemático e integrado a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí”¹

De acuerdo a lo anterior, y siguiendo la metodología que se tiene sobre el análisis constitucional de las normas que se estiman violatorias de la carta, es necesario examinar cuál es el núcleo esencial de la ley 2080 de 2021, y, a partir de allí, determinar si las normas señaladas como contrarias a la Constitución, se separan totalmente de una conexidad entre sí y las aparta integralmente del objeto de la ley, perdiendo con ello la relación causal que impide considerarlas como un vínculo material inescindible.

Para dicho análisis, partiremos entonces de las razones por medio de la cual el Congreso de la República sustentó la necesidad de la expedición de la ley reformatoria del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo. El argumento central se explica en el siguiente resumen de exposición de motivos del Senado de la república:

*“Algunas reformas hechas en la última década han contribuido en la búsqueda de confianza en el Sistema Judicial, entre ellas, la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), cuya vigencia inició el 2 de julio de 2012. Con este código se implementó el proceso por audiencias en el proceso contencioso administrativo, igualmente, se consagraron normas modernas en materia del trámite de los procedimientos administrativos. Este instrumento ha brindado legitimidad al proceso judicial porque el juicio por audiencias garantiza a las partes la plena realización de la concentración, publicidad e intermediación, principios procesales que fortalecen la lealtad y franca interlocución entre el juez y las partes. Por ello, en términos generales, puede afirmarse que es un magnífico código. **Sin embargo, es un hecho aceptado en la comunidad jurídica y judicial que, en relación con las competencias asignadas, se han generado varias dificultades por la sobrecarga de asuntos que conoce el Consejo de Estado como juez de instancia, situación que ha impedido que ejerza contundentemente su labor de órgano unificador de la jurisprudencia. Por esta razón, un eje central de este proyecto de ley se refiere a varios ajustes normativos en esta materia, que tendrán por objeto redistribuir armónicamente las competencias entre los jueces administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado. Por otro lado, también el código presenta algunas antinomias y ambigüedades que generan inseguridad jurídica y dificultan el acceso a la administración de justicia. En efecto, varios estudios adelantados por el Consejo de Estado con apoyo en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla han demostrado que la hermenéutica de la Ley 1437 de 2011 no ha sido uniforme en el país, razón por la cual han proliferado tesis interpretativas, a veces contradictorias, que han generado cierto grado de incertidumbre procesal no deseable en la actividad judicial. Estas dificultades***

¹ Sentencia C 015 de 2013.

interpretativas, que aún son objeto de análisis y esperan solución, han incrementado la carga de procesos en el órgano de cierre pese a las orientaciones jurisprudenciales al momento de resolver los recursos que diariamente conoce y resuelve. Así mismo, al entrar en vigencia la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, se han incrementado las dudas porque la remisión normativa se ha complejizado. La regulación especial –a veces incompleta- de algunas instituciones procesales en la Ley 1437 de 2011, dificulta la concordancia con el Código General del Proceso, porque fueron eliminadas o cambiaron ostensiblemente en esta última codificación. De allí que la remisión general prevista en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), y las demás remisiones especiales no brindan al juez administrativo condiciones coherentes de interpretación normativa. Por otra parte, el éxito de los planes de descongestión en los juzgados y tribunales respecto de los procesos iniciados en vigencia del Decreto 01 de 1984 también incrementó el número de procesos de conocimiento en segunda instancia y por vía de recursos extraordinarios en el Consejo de Estado, lo que ha ocasionado que esta corporación tenga represadas muchas de las decisiones de segunda instancia y de los recursos extraordinarios. Con miras a lograr estos cometidos, el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional consideran necesario plantear varias modificaciones que se condensan en el articulado del proyecto y que reflejan una reforma orientada a los aspectos que se relacionan a continuación: i) Lograr un equilibrio armónico en las competencias de los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de garantizar la doble instancia, decisiones más cercanas a los ciudadanos y fortalecer la función unificadora de jurisprudencia del Consejo de Estado. ii) Fortalecer de la función unificadora del Consejo de Estado. iii) Ajustar las normas sobre recursos ordinarios de reposición, apelación, queja y súplica. iv) Necesidad de ampliar la oferta de justicia contenciosa administrativa, entre otros aspectos”²

Como se observa, la base fundamental de la expedición de la ley se cimenta en las siguientes necesidades:

- 1) Variar competencias jurisdiccionales para descongestionar los despachos judiciales, tanto del Consejo de Estado como de los Tribunal y Jueces Administrativos.
- 2) Generar soluciones a algunas antinomias y ambigüedades que generan inseguridad jurídica y dificultan el acceso a la administración de justicia.
- 3) Lograr una descongestión judicial, bajo las siguientes soluciones: i) Lograr un equilibrio armónico en las competencias de los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de garantizar la doble instancia, decisiones más cercanas a los ciudadanos y fortalecer la función unificadora de

jurisprudencia del Consejo de Estado. ii) Fortalecer de la función unificadora del Consejo de Estado. iii) Ajustar las normas sobre recursos ordinarios de reposición, apelación, queja y súplica. iv) Necesidad de ampliar la oferta de justicia contenciosa administrativa, entre otros aspectos.

Conforme al espíritu de la ley 2080 de 2021, la normatividad que se integra tiene un solo propósito: lograr la descongestión judicial en la jurisdicción contenciosa administrativa generando cambios de competencias, aclarando normas que por su interpretación generan conflicto que atentan contra la eficacia en la administración de justicia, ajustar normas sobre los recursos ordinarios y extraordinarios, visualizar los parámetros de la unificación jurisprudencial e introducir normas que permitan una mejor oferta a la ciudadanía para una respuesta positiva a sus conflictos con el Estado.

Luego el tema central de la ley 2080 de 2021, exclusivamente se refiere parámetros procesales y si bien dentro del articulado se expone aspectos referentes al manejo del dictamen pericial y a la capacidad de las entidades públicas de presentar sus propias pericias como elemento de controversia probatoria, no es temáticamente aceptable que, para ello, se estime necesario cambiar o introducir normas de contratación Estatal cuyo objetivo difiere totalmente del espíritu de descongestión judicial.

Una cosa es permitir que el Estado, como mecanismo de defensa, pueda introducir sus propios dictámenes periciales para buscar un equilibrio probatorio, y otra muy diferente la de introducir una norma con carácter sustancial que le permita al Estado contratar un perito por fuera de las formas propias de la contratación reguladas por la ley 1150 de 2007 en su artículo 4, pues de ésta manera se inmiscuye sin justificación alguna en los requisitos establecidos por la contratación directa.

Luego el juicio de constitucionalidad que se pide, parte necesariamente del núcleo esencial de la ley 2080 de 2021, que como se expuso es meramente de descongestión y eficacia en la administración de justicia en lo contencioso administrativo, mediante introducción de normas que alivian la sobrecarga laboral de los despachos judiciales, permitiendo agilidad en recursos ordinarios y extraordinarios, formas de notificación, reducción de términos y en general la producción de actos administrativos procesales que permitan a la administración pública un mejor proveer.

Así entonces, determinado el núcleo esencial de la ley, los artículos demandados, 58 y 82 de la ley 2080 de 2021 rompen la necesaria conexidad material, pues introduce formas de contratación estatal permitiendo una contratación directa introduciendo dicha capacidad en la reforma de la ley 1150 de 2007.

Luego el hecho de que la normativa demandada, introduzca dentro las normas que tratan la prueba pericial en el bosquejo estructural de la ley 2080 de 2021, no implica que se haya cumplido con el principio de unidad de materia. Para nosotros,

no se observa unidad pues la introducción de normas sustanciales de contratación pública, sin reglamentación alguna y bajo un uso exclusivamente procesal, rompe la necesaria conexidad material que se predica de una ley.

Es preciso traer a colación la sentencia c-055 de 1996, que expone en cuanto a la unidad de materia lo siguiente; “Esto, por cuanto para esta Corporación no basta que, en abstracto, sea posible establecer algún tipo de conexidad hipotética entre el tema de la Ley 48 de 1990 y las normas sobre la Caja Agraria que fueron derogadas, con base en el argumento de que todas ellas están relacionadas, de alguna manera u otra, con manejos financieros públicos. La Corte considera que ese argumento no es suficiente pues es necesario establecer, en concreto, una conexidad objetiva y razonable entre esa derogación y el tema específico de la ley. En efecto, es cierto que -como se señaló en el fundamento 10 de esta sentencia- la "materia" de una ley debe ser interpretada de manera amplia, con el fin de que la regla de que todo proyecto debe referirse a una misma materia (CP art. 158) no anule la dinámica del principio democrático.

Sin embargo, esa amplitud no puede llevar a olvidar el sentido mismo de esta exigencia constitucional que es, como esta Corporación ya lo ha señalado en repetidas ocasiones, racionalizar y dar transparencia al proceso legislativo, y depurar el producto del mismo. Así, en particular se pretende "que los debates parlamentarios tengan un eje de discusión a fin de que exista mayor transparencia en la aprobación de las leyes"[13]. Por ello, si bien el tema general de una ley debe ser establecido de manera amplia, es indudable que los temas de las leyes tienen una especificidad propia. Por ello, la conexidad no puede ser meramente hipotética, sino que debe tener un sustento objetivo y razonable.”

Queda claro que la conexidad debe ser objetiva y razonable y no es posible tratar de encontrar una relación cuando de forma palmaria se advierte la inexistencia de ella, al ser los temas tratados de especificidades propias disímiles, como lo son, la descongestión judicial y las modalidades de contratación pública.

Igualmente, la sentencia c-531 de 1995, expone frente a la unidad de materia los siguientes;

“Es pues indudable que el tema de la Ley 6 de 1992 es tributario. En cambio, el artículo 116 regula un asunto prestacional pues ordena un ajuste a las pensiones de jubilación del sector público nacional, siempre que su reconocimiento se haya realizado con anterioridad al 1º de enero de 1989, con el fin de corregir desequilibrios y desigualdades que habían sido provocados por la existencia, en el pasado, de diferentes sistemas de reajuste pensional. El interrogante que se plantea es entonces si existe una relación razonable entre estas dos temáticas. Y para esta Corporación es claro que no es posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica del artículo acusado con la materia dominante de la ley. En efecto, por más de que el término "materia" debe tomarse, como esta Corte lo ha señalado, "en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente", es claro que la Ley 6º

de 1992 se refiere a un tema totalmente distinto del tratado por el artículo 116. En efecto, la ley regula aspectos relacionados con la manera cómo el Estado obtiene recursos para desarrollar sus distintos cometidos, mientras que el artículo acusado está modificando el régimen salarial y pensional de ciertos servidores públicos, pues consagra un mandato de nivelación pensional en el sector público nacional. La ley está entonces relacionada con la Hacienda Pública, mientras que el artículo está referido al derecho sustantivo del trabajo, lo cual muestra la falta de conexidad entre sus temáticas (...)”

Claramente la Corte Constitucional observa que una norma que establece cómo el Estado obtiene recursos, no tiene relación con un tema especial referente al derecho sustantivo del trabajo, circunstancia que se plasma igualmente en la Ley 2080 de 2021 hoy demandada, en los artículos 58 y 82, pues establecer cómo se realiza el trámite procesal para generar una mejor atención y promover la descongestión judicial, no tiene relación alguna con las formas de contratación estatal reguladas por el decreto 1150 de 2007.

Observamos que las leyes deben constituirse por normas que contengan una conexidad específica y no hipotética, con sustento objetivo y razonable, el cual en el articulado de la ley 2080 no se percibe, pues muy a pesar de un análisis amplio, no es pertinente que la contratación directa propia de una ley sustancial particular y específica, sea modificada por una ley que teleológicamente persigue otros fines frente a la descongestión procesal.

Por último, es necesario exponer que ninguna de las formas de conexidad establecidas por la Corte Constitucional se cumplen, pues la conexidad temática en el caso de la Ley 2080 no es objetiva ni razonable en cuanto a los artículos 58 y 82, puesto como se lee en la sentencia C-531 de 1995, “el artículo 158 de la Constitución prohíbe que una ley trate cuestiones que no guarden entre ellas una conexidad razonable”, La norma constitucional es clara al señalar que todo proyecto “debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

Así mismo no se observa conexidad causal, que sería producto de un origen jurídico común, el cual en el presente caso no aplica en virtud a que el origen de las normas procesales no tiene relación con la causalidad de la normatividad de la contratación pública.

De igual manera la conexidad teleológica, o sea aquella en que las normas tienen o conllevan a la misma finalidad, no se puede promulgar de la ley 2080 de 2021 frente al decreto 1150 de 2007, pues la primera busca como se relató en la exposición de motivos en “1) Variar competencias jurisdiccionales para descongestionar los despachos judiciales, tanto del Consejo de Estado como de los Tribunal y Jueces Administrativos. 2) Generar soluciones a algunas antinomias y ambigüedades que generan inseguridad jurídica y dificultan el acceso a la administración de justicia. 3) Lograr una descongestión judicial, bajo las siguientes soluciones: i) Lograr un equilibrio armónico en las competencias de los

jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de garantizar la doble instancia, decisiones más cercanas a los ciudadanos y fortalecer la función unificadora de jurisprudencia del Consejo de Estado. ii) Fortalecer de la función unificadora del Consejo de Estado. iii) Ajustar las normas sobre recursos ordinarios de reposición, apelación, queja y súplica. iv) Necesidad de ampliar la oferta de justicia contenciosa administrativa, entre otros aspectos.”

Mientras que el decreto 1150 tiene como motivación el texto siguiente; “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”, eficiencia y transparencia aclarados en el artículo 1 que reza;

DE LA EFICIENCIA Y DE LA TRANSPARENCIA.

ARTÍCULO 20. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas...)”*

Por lo que concluimos que lo que se pretende en el decreto 1150 de 2007 es la eficiencia y transparencia frente a las modalidades para la escogencia de contratistas, normas que establecen las reglas que deben seguirse para cada modalidad de contratación, y en consecuencia, teleológicamente no existe conexidad en la finalidad buscada, al incluir los art. 58 y 82 en la Ley 2080 de 2021, que busca es la descongestión judicial y la corrección de antinomias existentes.

Y por último frente a la conexidad sistemática, tampoco se evidencia su existencia pues como ya se expuso en la sentencia C-055 de 1996, que reza en sus apartes “Por ello, si bien el tema general de una ley debe ser establecido de manera amplia, es indudable que los temas de las leyes tienen una especificidad propia. Por ello, la conexidad no puede ser meramente hipotética, sino que debe tener un sustento objetivo y razonable.”

Del texto se observa que no por existir la posibilidad de tratar ampliamente una temática normativa, debe olvidarse que las leyes tienen una especificidad propia, la que en el presente caso se advierte al ser el Decreto 1150 de 2007, una normativa específica en las modalidades de contratación, mientras la Ley 2080 de 2021, tiene una especificidad eminentemente procesal en búsqueda de la descongestión judicial.

En los anteriores términos consideramos que la ha quedado subsanado el defecto anunciado por su despacho y guardamos la seguridad de que la demanda sea admitida para el respectivo estudio de constitucionalidad.

Con admiración y respeto,

Protegido por Habeas Data

