



**CORTE CONSTITUCIONAL  
DE COLOMBIA**

**COMUNICADO No. 34**  
**Agosto 17 y 18 de agosto de 2016**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL REAFIRMÓ LA NATURALEZA DE LEY ORDINARIA DEL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, POR LO CUAL EL LEGISLADOR NO PODÍA ESTABLECER UNA PREVALENCIA EN SU APLICACIÓN FRENTE A OTRAS LEYES ORDINARIAS, COMO TAMPOCO, LA OBLIGATORIEDAD DE QUE LA DEROGATORIA DE SUS DISPOSICIONES SEA SIEMPRE EXPRESA**

**I. EXPEDIENTE D-11213 - SENTENCIA C-439/16 (Agosto 17)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 1150 DE 2007**  
(Julio 16)

*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia de la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones sobre la contratación de Recursos Públicos*

**ARTÍCULO 32. DEROGATORIA.** A partir de la vigencia de la presente ley, quedan derogados los siguientes artículos de la Ley 80 de 1993: El párrafo del artículo 2o; la expresión "además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado" del inciso segundo del artículo 3o; el inciso 4o del artículo 13, el artículo 22; el numeral 1 y el párrafo 1o del artículo 24; el inciso 2o del numeral 15, el numeral 19 y la expresión "la exigencia de los diseños no regirán cuando el objeto de la contratación sea la de construcción o fabricación con diseños de los proponentes" del inciso segundo numeral 12 del artículo 25, el artículo 29, el numeral 11 del artículo 30, el artículo 36, el párrafo del artículo 39 y el inciso 1o del artículo 60, con excepción de la expresión "Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolonguen en el tiempo y los demás que lo requieran serán objeto de liquidación" el artículo 61 y las expresiones "concurso" y "términos de referencia" incluidas a lo largo del texto de la Ley 80 de 1993, así como la expresión: "Cuando el objeto del contrato consista en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados, el proceso de selección se llamará concurso y se efectuará también mediante invitación pública".

También se derogan las siguientes disposiciones: El párrafo 2o del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 1o de la Ley 828 de 2003, el artículo 66 de la Ley 454 de 1998, el literal d) del artículo 27 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 Ley 161 de 1994. Igualmente se entienden derogadas las normas del Decreto 1900 de 1990 y de la Ley 182 de 1995 que contraríen lo dispuesto en esta ley.

**Las normas del Estatuto General de Contratación Pública preferirán a cualquiera otra sobre la materia, con excepción de aquellas de naturaleza estatutaria u orgánica. En consecuencia, la derogatoria de las normas del Estatuto General de Contratación Pública sólo podrán hacerse de manera expresa, mediante su precisa identificación.**

[...]

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*Las normas del Estatuto General de Contratación Pública preferirán a cualquiera otra sobre la materia, con excepción de aquellas de naturaleza estatutaria u orgánica. En consecuencia, la derogatoria de las normas del Estatuto General de Contratación Pública sólo podrán hacerse de manera expresa, mediante su precisa identificación*", contenida en el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, por los cargos analizados en la presente causa.

## 2. Síntesis de la providencia

En el presente caso, le correspondió a la Corte establecer si el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, en cuanto reconoce un carácter preferente a las normas del Estatuto General de Contratación Pública sobre las demás, con excepción de las disposiciones estatutarias y orgánicas y dispone que su derogatoria sólo podrá hacerse de manera expresa previa su identificación, vulnera los principios constitucionales de soberanía popular y participación y contraviene las facultades atribuidas por el constituyente al legislador en el numeral 1º del artículo 150 de la Carta Política.

El análisis de la Corte partió del reconocimiento del amplio margen de configuración conferido al legislador en virtud de la cláusula general de competencia para “hacer las leyes”, que va más allá de las funciones específicas enunciadas en el artículo 150 de la Constitución Política y que comprende también, las facultades para interpretar, reformar y derogar las leyes. Al mismo tiempo, recordó que esta atribución no es absoluta, pues debe desarrollarse de conformidad con las limitaciones y requisitos que la propia Constitución señala o que se derivan directamente de su texto, fundamentalmente, (i) de la asignación a otra rama del poder público u órgano independiente la regulación de una materia determinada (art. 121 C.Po.); (ii) de las cláusulas contenidas en la propia Carta Política que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del Congreso sobre determinados temas (art. 136 C.Po.); y (iii) de la obligación también derivada del ordenamiento superior de respetar, en el contexto de la regulación legislativa de una determinada materia, las normas constitucionales y los derechos y principios consagrados directamente en la Carta. En armonía con ello, la jurisprudencia también ha señalado que la atribución del Congreso (iv) debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (art. 157 y ss.) y (v) observar igualmente las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (art. 150 y ss.).

En cuanto a la facultad derogatoria, la Corporación reafirmó que se trata de una atribución constitucional mediante la cual se le permite al órgano legislativo retirar del ordenamiento jurídico disposiciones legales, en forma total o parcial, amparado en razones políticas, económicas, sociales o de cualquier naturaleza, sean estas de necesidad o conveniencia. La finalidad de la derogación es “dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento”, lo cual, a su vez, “implica la cesación de su eficacia y se produce cuando mediante otra ley posterior de igual o mayor jerarquía se priva de su fuerza vinculante, reemplazándola o no por un nuevo precepto”. En este sentido, la derogatoria configura la manifestación negativa de la facultad legislativa, puesto que en la medida en que el Congreso está habilitado para expedir normas, también lo está para suprimirlas disponiendo su retiro del ordenamiento jurídico, conforme al principio de dogmática jurídica según el cual, en derecho las cosas se deshacen como se hacen. De este modo, la derogatoria lleva consigo el cese de la vigencia de una ley por efecto de otra posterior que se expide por el Congreso en ejercicio de la libertad de configuración normativa y que no responde a un criterio de validez. Al mismo tiempo, reiteró que la derogación de una norma no afecta tampoco *ipso iure* la eficacia de la disposición excluida del ordenamiento, pues en general, en virtud del principio de irretroactividad de la ley, las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual el precepto legal derogado puede mantener su eficacia, que poco a poco se va extinguiendo. A partir de su alcance, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la derogación de la ley no es una facultad menor o intrascendente del Congreso, sino que, por el contrario, se trata de una atribución que resulta consustancial a su existencia misma, toda vez que constituye una expresión del principio democrático y de la soberanía popular, pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, en virtud de los cuales se habilita a las mayorías para modificar y contradecir regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades sociales, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías lleven a cabo. Lo anterior, en el entendido que en el ámbito legislativo “la última voluntad de los representantes, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas”.

De acuerdo con las reglas generales de interpretación de las leyes previstas en la Ley 153 de 1887, la Corte recordó que la derogación puede producirse a través de tres modalidades:

*expresa*, cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la anterior, de manera que no requiere ninguna interpretación; *tácita*, cuando la nueva ley regula un determinado hecho o fenómeno de manera diferente a ley anterior, sin señalar expresamente cuáles disposiciones quedan sin efectos, lo que implica que solo pierden vigencia aquellas que sean incompatibles con la nueva regulación. En este evento, es necesaria la interpretación de ambas leyes para establecer cuál rige la materia o si la derogación es total o parcial; *orgánica*, la cual no requiere de manera necesaria que haya incompatibilidad entre la nueva ley y la ley o leyes anteriores, ya que puede tener características tanto de la derogación expresa como de la tácita, por cuanto el legislador puede expresamente señalar que una regulación queda sin efecto o que le corresponde al intérprete deducirla, después de un análisis sistemático de la nueva normativa. Asociado al ejercicio de la facultad derogatoria, surgen tensiones y conflictos interpretativos, los cuales se resuelven con el criterio *jerárquico*, según la cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (*lex superior derogat inferiori*); el criterio *cronológico*, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos, debe preferirse la posterior en el tiempo (*lex posterior derogat priori*); y el criterio de *especialidad*, según el cual, la norma especial prima sobre la general (*lex specials derogat generali*).

La norma acusada, esto es, el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que introdujo "medidas para la eficiencia y transparencia de la Ley 80 de 1993", le reconoce un carácter preferente a las normas del Estatuto General de Contratación Pública sobre cualquier otra que regule la materia, con excepción de las disposiciones estatutarias y orgánicas, al tiempo que establece que su derogatoria sólo podrá hacerse de manera expresa, previa su precisa identificación. Lo primero que advirtió la Corte es que la denominación de "estatuto general" empleada en el inciso final del artículo 150 de la Constitución para referirse a las normas de contratación estatal, no alude a determinada tipología legislativa, ya sea leyes estatutarias o las leyes marco, puesto que el constituyente no concibió un estatuto único que regule toda la actividad contractual del Estado conforme a unos principios universales y por tanto, no lo incluyó en el catálogo de los artículos 150, numeral 19 o 152 de la Carta Política. Por ello, no se puede asimilar la expresión *estatuto y leyes estatutarias*, que alude a un concepto genérico predicable del conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, mientras que las *leyes estatutarias* se caracterizan por estar destinadas por expresa de la Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación es taxativa. De esta forma, el tribunal constitucional recalcó que la competencia asignada al legislador, para "expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional", ha de llevarse a cabo, en principio, conforme al procedimiento previsto en la Constitución para las leyes ordinarias, por no tener un rango normativo especial ni pertenecer a una determinada tipología legal, como tampoco el legislador está obligado a dictar un estatuto contractual que desarrolle la materia en forma integral y casuística, puesto que por el contrario, tiene un campo de acción de la administración que no puede desconocerse, con contenidos normativos expuestos a circunstancias cambiantes, que demandan una regulación ágil y expedita que permita lograr la debida ejecución de la ley.

En ese marco, para la Corte, la medida que le reconoce un carácter preferente a las normas ordinarias del Estatuto General de Contratación Pública sobre las demás de la misma categoría que regulen la materia, excede los límites que determinan el margen de configuración normativa del legislador, en la medida que, por su intermedio, se establece una regla de jerarquía del referido estatuto sobre las demás leyes ordinarias que no surge del sistema de fuentes del derecho concebido por la Constitución Política. Así mismo, la consecuencia que complementa la aludida regla, en el sentido que la derogatoria de las normas del Estatuto General de Contratación solo podrá hacerse de manera expresa mediante su precisa identificación, constituye una vulneración del principio democrático y una restricción a la libertad de configuración del legislador para determinar la oportunidad y la conveniencia de derogar o no una disposición legal y la forma de hacerlo, de manera expresa o no; restricción que no está contemplada en el artículo 150.1 de la Carta Política y que implica, concretamente, limitar la actuación futura del legislador en el ámbito de su

competencia normativa. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar inexecutable el inciso tercero del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

#### **4. Aclaración de voto**

Aunque compartió la decisión de inexecutable adoptada en la sentencia C-439/16, la magistrada **María Victoria Calle Correa** anunció la presentación de una aclaración de voto.

**LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN QUE SE EJERZAN DESDE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN MATERIA DE POLICÍA JUDICIAL, SE CIRCUNSCRIBEN AL CAMPO DE LA ACCIÓN PENAL Y DE LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS QUE CONSTITUYAN DELITO. LA CORTE ESTABLECIÓ QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO SE EXTRALIMITÓ EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL**