C-306-96

Sentencia C-306/96

LEY-Publicación

La publicación de la ley es “requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce. La publicación, en estricto rigor, constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el diario oficial. Los vicios que se observen en la fase de publicación de la ley, no entrañan defectos en el proceso de formación de la ley, que necesariamente es previo.

Referencia: Expedientes D-1093 y D-1094 (acumulados)

Actor: Dario Giovanni Lara

Temas:

-Autorización al Gobierno para compilar normas legales

-Principios de unidad y integridad de la ley

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., julio once (11) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Aprobado por Acta Nº 35

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados, Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa y Julio César Ortiz Gutiérrez

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso ordinario de constitucionalidad del artículo 54 de la Ley 179 de 1994 y de la Ley 179 de 1994, "por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto".

I. ANTECEDENTES

El ciudadano DARIO GIOVANNI TORREGROZA LARA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda la inconstitucionalidad de artículo 54 de la Ley 179 de 1994 (Expediente D-1093) y la integridad de la Ley 179 de 1994 (Expediente D-1094). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), acumuló en uno ambos procesos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 2067 de 1991.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas demandadas es el siguiente:

LEY 179 DE 1994

"Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto"

...

"Art. 54.- Un artículo nuevo que quedará así:

"Autorizar al Gobierno Nacional para que pueda compilar las normas de esta ley y la ley 38 de 1989 sin cambiar su redacción ni contenido, ésta compilación será el Estatuto Orgánico

del Presupuesto".

Se demanda igualmente la integridad de la Ley 179 de 1994, la cual no se transcribe debido a su extensión. Esta puede consultarse en el Diario Oficial Nº 41.659 de diciembre 30 de 1994.

A. Cargos contra el artículo 54 de la Ley 179 de 1994

El demandante señala que la autorización legal otorgada al Gobierno Nacional para compilar las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 en un Estatuto Orgánico del Presupuesto, viola los artículos 150 numeral 10, 151 y 158 de la Constitución. Toda compilación de leyes debe ser realizada por el legislador. Las normas que se ordenó compilar son de naturaleza orgánica por lo que el Legislador no podía autorizar su compilación por el Gobierno sin violar la prohibición contenida en el inciso final de artículo 150-10 de la C.P. y el mandato constitucional que faculta exclusivamente al Congreso de la República para expedir las leyes orgánicas (C.P., art. 151). La norma vulnera igualmente el artículo 158 de la Carta Política, puesto que la ley citada modifica la Ley 38 de 1989 y ha debido, por ende, ser publicada en un sólo texto y no delegarse dicha función, como en efecto se hizo.

B. Cargos contra la Ley 179 de 1994

La Ley 179 de 1994 es acusada de violar el artículo 158 de la Constitución. El actor evoca el sano propósito del Constituyente de intentar depurar la técnica legislativa en la elaboración de las leyes, mediante la consagración, entre otros, de los principios de unidad de materia y de "integralidad" de la ley (C.P., art. 158).

A su juicio, el Congreso omitió integrar en un solo texto las modificaciones introducidas a la Ley 38 de 1989 (Ley Orgánica del Presupuesto) y, por tal motivo, violó la Constitución (C.P., art. 158). Además, los artículos 37, 45, 54, 68, 70 y 71 de la Ley 179 de 1994 violan el principio de unidad de materia al regular aspectos no relacionados con la ley de presupuesto.

"La Ley acusada, no sólo modifica sin incorporar en un solo texto normativo la totalidad del nuevo cuerpo jurídico, sino que adiciona la ley anterior, y decreta artículos "nuevos" que indican cómo debe quedar … .

“Por otra parte, la Ley acusada viola el principio de unidad de materia, al regular aspectos no relacionados con la Ley que pretende modificar, como es la Ley 38 de 1989. … La Ley 179/94 no es simplemente modificadora de la Ley 38 de/89, sino que también de otras leyes (Estatuto de contratación, la Ley de seguridad social) y reglamentaria de la Constitución (art. 60), por lo que no guarda unidad de materia”.

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 54 de la Ley 179 de 1994.

En cuanto a la presunta vulneración del artículo 158 de la C.P., el interviniente repite los argumentos planteados en el proceso D-1084. A su juicio, el cargo no es pertinente, puesto que este artículo no tiene el alcance que pretende darle el actor. Cuando la norma constitucional ordena que la ley reformada parcialmente se publique en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas, no obliga a la publicación en un solo texto tanto de las disposiciones reformadas como de las que no lo han sido, lo que vulnera la celeridad que debe caracterizar el proceso legislativo. “El verdadero sentido de tal disposición es el de que, cada vez que una ley sea reformada de manera parcial, se debe indicar, en el texto de la ley modificadora, el contenido definitivo de la disposición sobre la que en particular haya recaído la reforma, con la identificación del artículo de la ley reformada”. Esto es precisamente lo que hace la Ley 179 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su escrito, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la Ley 179 de 1994.

1. Respecto al principio de integración, el Procurador sostiene que “el artículo 158 de la Constitución Política no obliga al Congreso para que de una manera exclusiva y excluyente sea quien integre en un sólo texto la ley objeto de reforma parcial con sus respectivas modificaciones”. Lo anterior se desprende de la lectura del citado precepto constitucional, que no contiene, implícita o explícitamente, orden alguna al Congreso.

Por otra parte, la intención del Constituyente fue la de introducir un principio de orden en la

legislación, que “facilitara su consulta como fuente”. El hecho de que el artículo 150 numeral 10 de la C.P. no prohiba expresamente delegar la función en comento, apoya el argumento.

2. En relación con la unidad de materia, solicita a la Corporación estarse a lo resuelto en la Sentencia C-023 de 1996, en la que “la Corte declaró exequible la Ley 179 de 1994, en lo que se refiere a vicios de forma, pues en su tramitación no se incurrió en irregularidades”. En cuanto a las normas que según el demandante violan la unidad de materia, el Procurador señala que todos los artículos acusados se refieren a temas presupuestarios. Así, el artículo 37 regula, como exige el artículo 352 de la C.P., la capacidad contractual de los entes estatales, lo que se extiende al artículo 45 de la Ley 179 de 1994 que, de otra parte, fue declarado parcialmente exequible en la Sentencia C-023 de 1996; el artículo 68 se refiere a la autonomía presupuestal de la Contraloría; el artículo 70 a la incorporación de ciertas rentas al presupuesto, norma que fue declarada parcialmente inexequible en la Sentencia C-596 de 1995; y, el artículo 71 fue objeto de estudio parcial respecto a la derogatoria del artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, en tanto que las normas de la Ley 100 son claramente relativos a la temática presupuestal.

3. Finalmente, en cuanto al artículo 54 de la Ley, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en sentencia C-541 de 1995, en la que se declaró su exequibilidad.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda. No obstante, en lo que concierne a los cargos relativos al artículo 54 de la ley, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-541 del 23 de noviembre de 1995 (M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

La publicación de la ley que sea objeto de reforma

2. A juicio del actor la Ley 38 de 1994, debió publicarse en un solo texto conjuntamente con la Ley 179 de 1994 – que parcialmente la modificaba -, a fin de dar cumplimiento a la exigencia que en ése sentido impone el artículo 158 de la C.P. En efecto, la última frase del artículo 158 de la C.P., reza así : “La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un

solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas".

El Constituyente que propuso la norma citada, explicó de la siguiente manera su alcance:

"eso (la norma) solucionaría todo ese problema de leyes anteriores o de normas que no fueron cambiadas o modificadas, de tal manera que siempre haya un texto sobre la materia, y no tengamos entonces el problema de esa dispersión legislativa que hoy tenemos".

"buscar un sistema que mantenga actualizada a la legislación que está vigente, a mi me parece muy útil …".

"eso (la norma) lo que va a permitir es que entremos en el camino de la metodología que es sumamente buena para ponerle orden a la cuestión legislativa del país …".

"lo que uno quiere y lo que quiere el país es la certeza jurídica, cuáles son las normas que están rigiendo, cuáles son las normas que regulan la vida en sociedad … tiene que decir la ley qué queda vigente y qué no queda vigente, y no dejar, a través de esa derogatoria tácita de que se derogan todas las disposiciones que sean contrarias, para que los intérpretes voten un pleito sobre cada una de las disposiciones que supuestamente estarían o no vigentes …"1.

En síntesis, se pretendía combatir "la dispersión legislativa" (i); propugnar la certeza jurídica (ii); abolir la incertidumbre derivada de la práctica de la derogación tácita (iii). Por lo menos, en lo que respecta al primero y al último objetivo, la norma constitucional no podrá ser plenamente eficaz, dada la multitud de causas no fácilmente controlables que determinan ambos fenómenos y en vista de que la derogación tácita no fue prohibida por el Constituyente. En otras palabras, sin perjuicio del ámbito propio que delimita el enunciado normativo constitucional, el texto finalmente aprobado, no garantiza objetivamente que se alcancen los loables propósitos que se tuvieron en mente.

3. La publicación de la ley no es un requisito constitutivo para su existencia. Entre los requisitos que enumera el artículo 157 de la C.P., cuya concurrencia es necesaria para que un proyecto se convierta en ley, no figura la publicación. La publicación de la ley, en cambio, como lo ha sostenido la Corte Constitucional es "requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir

las normas que no conoce (principio de la publicidad) (Corte Constitucional, sentencia C-084 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz). En la misma sentencia, la Corporación expresó: "Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento, puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados, para luego exigir su cumplimiento".

El Estado de derecho se funda en la publicidad y en la reconocibilidad de los actos de sus órganos y autoridades. La interdicción de la arbitrariedad y la protección de la libertad, no sería posible si rigiera un principio contrario. Igualmente, la certeza y la seguridad jurídicas reclaman que las personas puedan conocer el contenido de las normas. En fin, el pueblo como titular originario de la soberanía, debe estar siempre en posibilidad de establecer la existencia y vigencia de los mandatos dictados por los órganos representativos, tanto para asegurar su cumplimiento como para controlar el uso del poder.

La publicación de la ley, aunque presupone su existencia, es trascendental desde el punto de vista de su eficacia. De todas formas, se trata de un requisito que no se integra en el íter formativo de la ley. La publicación, en estricto rigor, constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el diario oficial. Los vicios que se observen en la fase de publicación de la ley, no entrañan defectos en el proceso de formación de la ley, que necesariamente es previo. En consecuencia, su conocimiento no corresponderá a la Corte Constitucional. En realidad, en punto a las leyes y a los decretos-leyes, las sentencias de exequibilidad o inexequibilidad, presuponen su vigencia; si aquéllas han sido derogadas, por lo menos la producción de efectos. En ninguno de los dos casos, dichos efectos pueden jurídicamente generarse si se ha omitido la publicación o si ésta se encuentra viciada por una grave irregularidad que por tal motivo haya impedido su cabal conocimiento social.

Pese a que la Corte aprecie que en este caso, tanto la ley reformada como la modificativa, se han sujetado al requisito de la publicación y que, de otra parte, se contempla una operación de compilación que se endereza a cumplir los fines de la disposición constitucional, por lo expuesto se deberá declarar inhibida para conocer del cargo que se formula contra la ley.

Unidad de materia

3. El actor considera que el contenido de algunos artículos de la ley, carecen de relación respecto del tema dominante de la misma (C.P. art., 158). La Corte procederá a analizar cada una de las glosas formuladas por el demandante.

Teniendo presente que el objeto de la ley es el de introducir "algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto", es evidente y manifiesto que no tienen relación con esa materia el artículo 37 de la misma. El artículo 37, es del siguiente tenor:

"Artículo 37. Un artículo nuevo que quedará así:

Las funciones públicas a que se refieren, entre otros, los artículos 13, 25, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 61, 64, 67, 68, 69, 70, 79, 366 y 368 de la Constitución Política, podrá realizarse directamente por los organismos y entidades del Estado o a través de contratos por organizaciones o entidades no gubernamentales de reconocida idoneidad".

El cumplimiento directo de las funciones y deberes que corresponden al Estado en virtud de los derechos y servicios a que las normas aluden, al igual que la posibilidad de que con ése propósito celebre contratos con entidades particulares, si bien pueden representar gasto público no implican ninguna regulación sustantiva del régimen presupuestal.

El artículo 70 de la Ley 179 de 1994 fue declarado parcialmente inexequible por la Corte, mediante la Sentencia C-596 de 1995. Sostuvo en la citada sentencia:

"Hay que tener en cuenta que generalmente las normas jurídicas se relacionan unas con otras, del mismo modo que los hechos y las conductas de los hombres, que se pretende regular, se relacionan entre sí. Pero, no es esta relación general, abstracta, la que exige el artículo 158. Es una más cercana, que en este caso solamente se da en el inciso cuarto del artículo 70. Es claro que esta norma, en cuanto ordena incorporar a los presupuestos el producto de la enajenación de activos, se relaciona con el presupuesto, y, por lo mismo, con la ley orgánica de presupuesto. No así el inciso tercero del mismo artículo 70. Esta norma, relacionada específicamente con la enajenación entre órganos estatales y con la enajenación de activos diferentes a los contemplados en el artículo 60 de la Constitución, no tiene relación directa o cercana con la ley orgánica de presupuesto. En consecuencia, su inclusión

en ésta quebranta el artículo 158 que establece la unidad de materia.

(…)

“En la presente demanda, los incisos primero y segundo del artículo 70 de la ley 179 de 1994, delegan en el “Consejo de Ministros o quien haga sus veces en el nivel territorial” señalar las condiciones y procedimientos para enajenación de las empresas en que tenga participación el Estado, sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

La Corte considera que, como ya lo había señalado en la sentencia citada, sólo compete al legislador expedir el correspondiente procedimiento y, por consiguiente, los incisos primero y segundo serán declarados inexequibles. Sobra decir que los argumentos contenidos en la sentencia C-452 de octubre 5 de 1995, valen en relación con los dos primeros incisos de la norma ahora demandada

Expresamente se advierte que la declaración de inexequibilidad del inciso tercero del artículo 70, se hace únicamente, como ya se dijo, por falta de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución), pues la norma en sí no quebranta el artículo 60 de la misma Constitución”.

Ahora bien, la Corte se limitó a declarar la inexequibilidad de los incisos 1, 2 y 3 del artículo 70, y a señalar la “cercanía” del último inciso con la temática de la Ley 179 de 1994, pero sin pronunciarse sobre su exequibilidad. En esta oportunidad, la Corte declarará la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 70, comoquiera que guarda relación con el tema de la Ley orgánica del presupuesto.

Las restantes disposiciones de la ley demandada, señaladas por el actor, guardan íntima relación con el tema principal de la ley. La autorización que el artículo 45 le concede al Ministro de Hacienda y Crédito Público para celebrar contratos, cuyas condiciones se determinan en él, se refieren a las operaciones financieras indispensables para manejar la cuenta única nacional. Con todo, la parte final del artículo fue declarado exequible en sentencia C-023 de 1996. Por su parte, el artículo 68, se ocupa de la autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República. Finalmente, la derogación del artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, dispuesta por el artículo 71 de la ley demandada, fue examinada por la Corte en la sentencia C-540 de 1995. En esta oportunidad se anotó:

“(5) Una función del Congreso es derogar las leyes (C.P. art. 150-1). El Gobierno objeta que ello se haya hecho en relación con el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992. Si la derogación se ha realizado de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución, no cabe formular ningún reparo a la acción del legislativo que elimina una disposición del ordenamiento jurídico previamente creada por él mismo. Las circunstancias que abonen la conveniencia, oportunidad o constitucionalidad de un precepto legal, no impiden que en cualquier momento pueda ser derogado por otra norma de la misma jerarquía” (Corte Constitucional, sentencia C-540 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por lo que respecta a la derogación de los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993, también derogados por el artículo 71 de la ley, cabe destacar que se refieren a la materia presupuestal, pues, regulan aspectos afines a ésta, tales como la presentación del proyecto de seguridad social, los gastos de funcionamiento e inversión de “cada seguro económico” y la clasificación de los gastos de las entidades públicas de seguridad social.

VII. DECISION

R E S U E L V E :

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en sentencia C-541 de 1995, en relación con el artículo 54 de la Ley 179 de 1994.

SEGUNDO.- Declararse INHIBIDA para conocer de los cargos en contra de la Ley 179 de 1994 en relación con artículo 158 de la Constitución Política, en lo referente a la publicación de la ley objeto de reforma parcial en un solo texto, por carecer de competencia.

TERCERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en sentencia C-540 de 1994, en relación con el artículo 71 de la Ley 179 de 1994 respecto de la derogación del artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

CUARTO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 179 de 1994.

QUINTO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-546 de 1995, en relación con los incisos primero, segundo y tercero del artículo 70, y declarar EXEQUIBLE el inciso cuarto del artículo 70.

SEXTO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-023 de 1996, que declaró la exequibilidad de la parte final del artículo 45, y declarar EXEQUIBLE la parte restante del artículo 45.

SEPTIMO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 68 y 71 de la Ley 179 de 1994. Este último, en relación con la derogación de los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Presidencia de la República. Centro de Informática y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente: Transcripción de sesiones, Comisión Tercera, mayo de 1991