C-332-95

Expediente D-791

Sentencia No. C-332/95

NORMA DEROGADA-Carencia actual de objeto

En función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada y excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto. Las normas derogadas nunca alcanzaron a surtir efectos jurídicos prácticos.

REF: Demandas No. D-793 y D-811 (acumuladas).

Normas acusadas: Artículos 199 y 202 de la Ley 136 de 1994 y Decreto 1678 de 1994

Actores: Luis Fernando Alvarez Jaramillo y Erika Patricia Muñoz Garzón.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Luis Fernando Alvarez Jaramillo y Erika Patricia Muñoz Garzón, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 199 y 202 de la Ley 136 de 1994 y contra el Decreto 1678 de 1994, las cuales fueron radicadas en esta Corporación con los números D-793 y D-811 respectivamente. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por

medio de esta sentencia.

1. Del texto legal objeto de revisión.

Las normas demandadas preceptúan lo siguiente:

Art. 199 de la Ley 136 de 1994. "FACULTADES EXTRAORDINARIAS: Revístase al Presidente de la República de precisas facultades para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta Ley, proceda a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios.

Para este efecto, se podrá ordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas."

"Para el ejercicio de estas facultades, se integrará una comisión cuyo concepto deberá ser tenido en cuenta por el Gobierno Nacional y estará conformado así:

- a) Tres senadores y dos representantes elegidos por las mesas directivas de las respectivas cámaras;
- b) Un representante de la Federación Colombiana de Municipios;
- c) Un contralor distrital y uno municipal, designado por la entidad que lo represente;
- d) un personero distrital o municipal, designado por la entidad que lo represente;
- e) El Presidente de la Federación Colombiana de Concejales".

"Decreto 1678 de 1994

(agosto 1)

Por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y oída la Comisión Asesora que allí se establece,

DECRETA:

Artículo 1º. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, los alcaldes al programar el presupuesto, y los concejos distritales y municipales al aprobar las apropiaciones presupuestales destinadas a sufragar los gastos de funcionamiento de las personerías y contralorías someterán a los límites establecidos en el presente Decreto.

Artículo 2º. De conformidad con la clasificación establecida en el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, los distritos y municipios podrán asignar un porcentaje de sus presupuestos para sufragar los gastos de funcionamiento de las contralorías distritales y municipales dentro de los límites que para cada categoría se indican a continuación:

1. Categoría especial: del 0.31% al 0.59%
2. Primera categoría: 0.50% al 0.97%
3. Segunda categoría: 0.76% al 1.79%
4. En las demás categorías: del 1.75% al 2.68%

En aquellos municipios donde no haya contralorías no se podrá incluir ni destinar apropiación alguna para efectos del control fiscal.

Los porcentajes señalados en este artículo, se calcularán sobre los ingresos destinados para la respectiva vigencia fiscal, en los proyectos de presupuesto de los distritos y municipios, excluyendo las transferencias que por cualquier concepto les haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las regalías, los recursos de crédito, los recursos naturales de cofinanciación, las utilidades de las empresas industriales y comerciales y el superávit de los establecimientos públicos de esos órdenes.

1. Categoría especial: del 0.45% al 0.85%
2. Primera categoría: del 0.69% al 1.39%
3. Segunda categoría: del 1.09% al 2.57%
4. Tercera categoría: 2.51% al 3.85%
5. Cuarta categoría: 3.20% al 4.31%
6. Para las categorías quinta y sexta se destinarán entre 120 y 315 salarios mínimos legales mensuales.

La determinación de las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las personerías, en los términos de este Decreto, debe haberse consultado la planta mínima de las personerías, establecida en el inciso segundo del artículo 168 de la Ley 136 de 1994 y las nuevas funciones que la ley señala a estas entidades.

Los porcentajes señalados en este artículo, se calcularán sobre los ingresos estimados para la respectiva vigencia fiscal, en los proyectos del presupuesto del nivel central de los distritos y municipios, excluyendo las transferencias que por cualquier concepto les haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las regalías, los recursos de crédito, los recursos nacionales de cofinanciación, las utilidades de las empresas industriales y comerciales y el superávit de los establecimientos públicos de esos órdenes.

Artículo 4º. Las apropiaciones para gastos de funcionamiento de la Contraloría y Personería Distrital de Santafé de Bogotá, D.C., no podrán ser superiores, anualmente y en su orden, al 0.5% y al 0.3%, ni inferiores al 0.2%, de los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto de la Administración Central.

De la estimación de ingresos de la Administración Central se excluirá las transferencias que por cualquier concepto le haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, los

recursos de ingreso y de capital, los recursos nacionales de cofinanciación, las utilidades de las empresas industriales y comerciales y el superávit de los establecimientos públicos de esos órdenes.

Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a 1º de agosto de 1994.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

Ministro de Gobierno. Fabio Villegas Ramírez

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Héctor José Cadena Clavijo.”

2. De los argumentos de las demandas.

Los actores consideran que las normas transcritas violan los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 150.10, 151, 158, 267, 272, 287, 300.7 y 313.6 de la Constitución Política y basan sus pretensiones en los cargos que esta Corte expondrá en forma sintética y de acuerdo con los temas que se trataron en las demandas:

2.1. Cargos de forma

Los actores sostienen que el decreto ley que se demanda no cumple con las exigencias de validez que establece el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución para que el gobierno pueda expedir un decreto con fuerza de ley, por lo cual este decreto es inconstitucional.

Así, según su criterio, debe haber solicitud formal, previa y expresa de facultades extraordinarias de parte del Gobierno para que el Congreso pueda otorgar las facultades una vez califique la necesidad, conveniencia pública y la posibilidad jurídica para el caso. Ahora bien los actores afirman que el gobierno nacional nunca solicitó las facultades para limitar las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de contralorías y personerías distritales y municipales, ya que tan solo gestionó facultades extraordinarias para “compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios..” Esta labor solo guarda relación con lo desarrollado en el artículo 199 de la ley que se acusa. A pesar de ello, el Congreso de la República autorizó unas facultades en el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 que no fueron pedidas, por lo cual éstas son inconstitucionales.

De otro lado, la ciudadana que interpuso la demanda D-811 considera que, de acuerdo con lo publicado en las Gacetas del Congreso, resulta imposible establecer con claridad que fue lo que solicitó el gobierno, por cuanto existe incongruencia entre los diferentes textos aprobados en el trámite legislativo. Así en la Gaceta 35 de 1993, se conceden facultades para que el Presidente “proceda a compilar...”. En la Gaceta 154 de 1993 se otorgan facultades al Presidente para que “proceda a compilar” y en la Gaceta 66 de 1992 se proporcionan facultades para que el Presidente “proceda a codificar”. Por lo anterior,

concluye la demandante, se violó el artículo 158 de la Carta, que exige la unidad de materia, pues el proyecto de ley de la Ley 136 de 1994 no se refiere a la misma temática

Esta misma demandante considera que el proyecto de ley de lo que hoy es la Ley 136 de 1994 no surtió la aprobación en las dos cámaras en lo que respecta a la solicitud de las facultades extraordinarias para el gobierno.

De otro lado, los actores arguyen que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 151 en concordancia con el 353 de la Carta, el tema relativo a la aprobación, preparación, ejecución de presupuesto de entidades territoriales debe realizarse a través de la ley orgánica del presupuesto. Por lo tanto es inconstitucional el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 que facultó al gobierno para proferir el Decreto 1678 de 1994 puesto que establece parámetros generales para la programación y aprobación de los presupuestos de entidades territoriales. En efecto, según los actores, la Ley 136 de 1994 no cumple con requisitos de fondo ni de forma que le permitan ostentar la calidad de ley orgánica. Además, aclaran los actores de estas demandas, una ley orgánica de presupuesto, por expresa disposición del Constituyente, debe ser expedida solamente por el Congreso de la República, a quien no le está permitido conceder facultades al Presidente de la República para ello.

2.2. Cargos de fondo.

Los ciudadanos que instauran las demandas de la referencia consideran que el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1678 de 1994 quebrantan el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales pues constituyen una evidente interferencia del ejecutivo en aspectos vedados para el gobierno central.

Consideran los actores que el Congreso de la República no está autorizado constitucionalmente para regular la iniciativa presupuestal en el ámbito local, aspecto que también vulnera la autonomía presupuestal de los entes territoriales, ya que existe expresa disposición constitucional que otorga a las Asambleas Departamentales (artículo 300.5 de la Carta) y a los Concejos (artículo 313.5 constitucional) la facultad de expedir normas orgánicas de presupuesto de rentas y gastos locales de acuerdo con sus necesidades y con sus recursos siempre y cuando no se contraríen disposiciones constitucionales o legales.

Además opinan los demandantes que conforme al artículo 272 de la Carta la facultad exclusiva de organizar las contralorías como entidades autónomas administrativa y presupuestalmente le corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales o distritales.

3. Intervención de Autoridades Públicas

3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano César Augusto López Botero, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso y solicita a la Corte Constitucional que se inhíba de conocer el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1678 de 1994, debido a que la Ley 166 de 1994 derogó expresamente esas disposiciones antes de que ellas produjeran efectos jurídicos. Pero en caso de no acceder a dicha solicitud, el ciudadano pide

la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas.

Según su criterio, la falta de solicitud expresa de facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República -en caso de que hubiere ocurrido- configura un vicio de procedimiento que es subsanable a la luz del párrafo del artículo 241 de la Carta, el artículo 5º del Reglamento del Congreso y de acuerdo la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Respecto al cargo según el cual debió otorgarse un trámite de ley orgánica a la norma demandada, el ciudadano López considera que a través de estas leyes se estudia lo relativo a la aprobación, preparación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, y no lo referente a gastos municipales, por cuanto dichas normas se fijan en los presupuestos municipales que se dictan anualmente. En ese mismo orden de ideas, el ciudadano afirma que la ley especial que regula lo relativo al distrito capital no es inmutable, por lo tanto en caso de presentarse situaciones fácticas como las que se plantearon en las normas en estudio, el Legislador puede obtener el reconocimiento de la variación en una ley ordinaria posterior.

De otro lado, este ciudadano considera que la autonomía no es un concepto absoluto sino que debe entenderse dentro del marco de la unidad de un Estado, y por tanto el artículo demandado realiza una limitación al presupuesto fundamentada en el artículo 320 de la Carta. Esta norma efectúa una categorización de municipios y permite la consagración de diferentes regímenes para su organización, aspecto que autoriza una limitación de los gastos de las Contralorías y personerías de las entidades territoriales.

La autonomía presupuestal no se ve afectada, opina el ciudadano interviniente, por cuanto a los Concejos les corresponde fijar límites presupuestales dentro de los parámetros señalados en el decreto. La independencia de los órganos de control no significa soberanía presupuestal, ya que éstos deben tener en cuenta la disponibilidad de recursos de la respectiva localidad.

Finalmente, según este ciudadano, la acusación realizada contra el artículo 199 de la ley 136 de 1994, con relación a la facultad para compilar normas que el Congreso le otorgó al ejecutivo, no es de recibo, por cuanto la labor de esta norma demandada es la de unificar disposiciones legales de manera coherente y sencilla. Esto responde al principio de colaboración entre las ramas del poder público, aspecto que está lejos de ser una labor de creación de normas, esto es de codificación, que es la labor prohibida para el Gobierno.

4. Del concepto del Procurador General de la Nación.

La Corte Constitucional, mediante auto del 9 de febrero de 1995, acepta el impedimento presentado por el Procurador General de la Nación y por tanto el presente concepto fiscal fue presentado por el Viceprocurador General de la Nación.

Con relación al artículo 199 de la Ley 136 de 1994, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional someterse a lo resuelto en la sentencia de marzo 23 de 1995 que declaró inexecutable dicha norma, por cuanto opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Respecto del artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1678 de 1994, el Viceprocurador solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer de la constitucionalidad de las normas citadas, ya que la Ley 166 de 1994 derogó expresamente las disposiciones acusadas sin que hayan producido efecto jurídico alguno. La Vista Fiscal considera que, en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la derogación de normas no conduce necesariamente a la inhibición, por cuanto la Corte, como guardiana de la Constitución, está llamada a sentar doctrina. Pero cuando desaparece la norma del ordenamiento jurídico por voluntad del legislador y ella no ha producido ningún efecto, el pronunciamiento de esta Corporación carece de objeto actual, pues la norma no está en condiciones de quebrantar el ordenamiento jurídico,

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con los numerales 4º y 5º del artículo 241 de la Constitución Política, puesto que se ha demandado parcialmente una ley expedida por el Congreso de la República y un decreto con fuerza de ley.

Cosa Juzgada

2- Las demandas de la referencia fueron admitidas el día 16 de septiembre de 1994. Más tarde, el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, fue objeto de un pronunciamiento por la Corte Constitucional. En efecto, la sentencia No. C-129 del 23 de marzo de 1995, declaró inexecutable la disposición en comento. Así, en este proceso nos encontramos ante la presencia de una demanda contra una norma que ya ha sido estudiada por la Corte Constitucional, presentándose la figura de la cosa juzgada constitucional, tal como la estatuye el artículo 243 de la Carta, de suerte que con relación al artículo 199 de la Ley 136 de 1994, se estará a lo resuelto en la sentencia precitada.

Sustracción de materia y sentencia inhibitoria.

3- La Corte Constitucional ha reiterado que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos¹. En cambio, si la norma demandada y excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto.

4- En este orden de ideas, la Corte debe examinar si las normas demandadas excluidas del ordenamiento jurídico ocasionan o produjeron efectos jurídicos, que justifiquen el pronunciamiento de este Tribunal. Al respecto esta Corporación coincide con el Ministerio Público al afirmar que las normas derogadas nunca alcanzaron a surtir efectos jurídicos prácticos, por cuanto el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, norma instrumento que autorizó la expedición del Decreto 1678 de 1994, se dirigía a fijar límites presupuestales a las Contralorías y Personerías municipales y distritales. Este presupuesto debía aprobarse por el respectivo concejo municipal en un tiempo determinado, esto es, de acuerdo con el artículo

23 de la Ley 136 de 1994, en el periodo comprendido entre el 1º de octubre al 30 de noviembre, para los municipios clasificados en el mismo decreto en la categoría especial, primera y segunda, y en el mes de noviembre para los municipios de las demás categorías.

El presupuesto debía ejecutarse en la vigencia fiscal del año siguiente, esto es, del 1º de enero al 31 de diciembre de 1995, según el artículo 265 del Decreto 1333 de 1986. Ahora bien, la Ley 166 de 1994 que expresamente deroga las normas demandadas, fue sancionada el 25 de noviembre de 1994, impidiendo la ejecución del presupuesto que se hubiere aprobado bajo los lineamientos de las normas derogadas.

Además, esta misma norma amplió por 8 días hábiles el término para la aprobación de las modificaciones de los presupuestos que ya se habían aprobado al tiempo de la expedición de la norma. Lo anterior permite demostrar que una vez derogada la Ley 136 de 1994, en virtud de la sanción de la Ley 166 de 1994, desaparecieron los fundamentos de derecho de los eventuales actos administrativos expedidos con base en las normas derógadas, y en consecuencia se produjo la pérdida de fuerza ejecutoria de los mismos (art.66 num. 2º C.C.A). Esto muestra que las normas derogadas no están produciendo efectos jurídicos que justifiquen un fallo de la Corte Constitucional diferente al inhibitorio, como en efecto se resolverá.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. Con respecto al artículo 199 de la Ley 136 de 1994, estarse a lo resuelto en la sentencia C-129 de 1995 proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 1995.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

{p}