

Sentencia C-618/02

ACTO LEGISLATIVO-Imposición al Gobierno de presentar proyecto de ley lo más pronto posible

ACTO LEGISLATIVO-Imposición de un deber de hacer al Gobierno/SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reglas para organización y funcionamiento y plazo para cumplimiento

ACTO LEGISLATIVO-Plazo para cumplimiento de un deber para expedir proyecto de ley no constituye norma de competencia

ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de plazo por Ejecutivo para presentar proyecto de ley no implica pérdida de competencia

PROYECTO DE LEY-Incumplimiento de plazo por Ejecutivo para presentación no implica pérdida de competencia

REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEY DE DESARROLLO-Vigencia al tiempo

ACTO LEGISLATIVO-Fecha de vigencia para evitar menoscabo de efectividad ante ausencia de desarrollo legislativo

ACTO LEGISLATIVO Y LEY DE DESARROLLO-Vigencia al tiempo

MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN EN PROYECTOS DE LEY DE DESARROLLO DE ACTO LEGISLATIVO-Plazo de expedición por Gobierno para desarrollo

ACTO LEGISLATIVO Y LEY DE DESARROLLO-Vigencia simultánea a partir de inicio de régimen fiscal

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Cambios celeres que requieren desarrollo legal

ACTO LEGISLATIVO-Término de un mes al Gobierno para presentar proyecto de ley a partir de promulgación

PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento del plazo para presentación por el Gobierno

ACTO LEGISLATIVO-Distinción en conceptos de existencia y vigencia

NORMA-Validez, existencia y obligatoriedad

NORMA-Vigencia y existencia

PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO DE ACTO LEGISLATIVO-Desarrollo de norma existente que aún no está vigente

ACTO LEGISLATIVO-Vigencia diferida en espera del desarrollo legal

LEY DE DESARROLLO DE ACTO LEGISLATIVO-Vigencia antes de regir reforma constitucional

LEY DE DESARROLLO DE ACTO LEGISLATIVO-Sanción cuando aún no regía reforma constitucional

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Preservación de normas adoptadas por legislador

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Exigencia de un mínimo de racionalidad en proceso legislativo no de un máximo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Sentido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Intensidad del control constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Límites al estudio de constitucionalidad del juez constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Estándares de argumentación para ciudadanos que deseen acusar una norma

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexión formal y material

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Administración de personal como asunto laboral y competencia administrativa relativa a función pública

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Potestad legislativa contempla facultad de decidir contenido específico como organizarlas y relacionar las normas

INICIATIVA LEGISLATIVA-Reorganización de normatividad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación y unión de materias que antes se trataban por aparte o separación de temas inescindibles

CODIGO SOCIAL-Integración de normas que regulen seguridad social

TECNICA LEGISLATIVA-Forma de organización de normas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE CONTENIDO ESPECIFICO

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No correspondencia a un cargo de inconstitucionalidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Normas orgánicas en recursos y competencias y organización de prestación de educación y salud

Referencia: expediente D-3985

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, en su totalidad, y, en particular, contra los artículos 5.7; 5.18; 6.2.3; 6.2.6; 6.2.10; 6.2.11; 6.2.15; 7.3; 7.4; 7.15; 8.2; 10.7; 10.8; 10.10; 10.11; 15.1; 17; 21; 22; 24; 34; parágrafos 1 y 2 del artículo 40; 40.3; 111.2 y 113, parcial, de la misma Ley.

Competencias legislativas, límites temporales

Principio de unidad de materia en leyes de contenido específico

Existencia y vigencia de una norma, diferencias conceptuales

Demandante:

Gloria Inés Ramírez Ríos.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Gloria Inés Ramírez Ríos, alegando su calidad de Presidenta de la Federación Colombiana de Educadores —FECODE—, demandó la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, y, en particular, contra los artículos 5.7; 5.18; 6.2.3; 6.2.3; 6.2.6; 6.2.10; 6.2.11; 6.2.15; 7.3; 7.4; 7.15; 8.2; 10.7; 10.8; 10.10; 10.11; 15.1; 17; 21; 22; 24; 34; parágrafos 1 y 2 del artículo 40; 40.3; 111.2 y 113, parcial, de la misma Ley.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

Dada su extensión, no se transcribe la Ley 715 de 2001, que fue demandada en su totalidad. Se transcriben las disposiciones que fueron acusadas individualmente y se subraya lo acusado

Ley 715 de 2001

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

(...)

Artículo 5. Competencia de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.

5.18. En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.

Artículo 6. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias :

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio de conformidad con el reglamento.

6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 8. Competencias de los municipios no certificados. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones :

8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

(...)

Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes :

10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.

10.8 Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.

10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.

10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.

(...)

Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades :

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

(...)

Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así :

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para educación a los departamentos, distritos o municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

(...)

Artículo 21. Límite al crecimiento de los costos. Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

Los departamentos, distritos y municipios no podrán autorizar plantas de personal docente o administrativo a cargo del Sistema General de Participaciones, que superen el monto de los recursos de éste.

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto.

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales.

Artículo 22. Traslados. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el

traslado de un docente o directivo docente, éste se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición.

(...)

Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el período de siete años, comprendido entre enero 1º de 2002 y 30 de diciembre de 2008, el ascenso en el escalafón de los docentes y directivos docentes, en carrera, se regirá por las siguientes disposiciones:

En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados. Sólo podrán homologarse los estudios de pregrado y posgrado para ascender hasta el grado 10 del escalafón nacional docente, de acuerdo con las normas vigentes.

El requisito de capacitación será en el área específica de desempeño o general según la reglamentación que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.

El tiempo de permanencia de los grados 11, 12 y 13 establecido en las disposiciones vigentes se aumenta en un año a partir de la vigencia de esta ley, y no será homologable.

Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1.0%) durante los años 2002 al 2005 y uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de la disponibilidad presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite

deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con artículo 111.

(...)

Artículo 34. Incorporación a las plantas. Durante el último año de que trata el artículo 37 de esta ley, se establecerán las plantas de cargos docentes, directivos y administrativos de los planteles educativos, de los departamentos, distritos y municipios.

Establecidas las plantas, los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos, que fueron nombrados con el lleno de los requisitos, mantendrán su vinculación sin solución de continuidad.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1º de noviembre de 2000 se encontraban contratados por órdenes de prestación de servicios, que sean vinculados de manera provisional, deberán cumplir los requisitos de la carrera docente y administrativa para su incorporación definitiva a las plantas que se establezcan.

(...)

Artículo 40. Competencias transitorias de la Nación. Durante el período de transición la Nación tendrá como competencias especiales:

40.3. Autorizar y trasladar las plazas excedentes a los municipios donde se requieran.

Parágrafo 1º. Cuando se requieran traslados de plazas de docentes y directivos docentes entre departamentos, se trasladarán en el siguiente orden de prioridad: vacantes, plazas

recién provistas por la incorporación de quienes tenían orden de prestación de servicios, docentes vinculados con una antigüedad no mayor de 5 años. Los traslados de docentes procederán según lo previsto en el artículo 22 y en las normas que lo reglamenten. Los traslados de docentes y directivos docentes en carrera serán realizados por la respectiva autoridad nominadora.

Parágrafo 2º. La Nación podrá, por una sola vez, establecer incentivos para los docentes, directivos y administrativos vinculados a la fecha de expedición de la presente ley, que voluntariamente acepten traslados interdepartamentales, con cargo al Sistema General de Participaciones.

(...)

Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para :

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios :

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
2. Requisitos de ingreso.
3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979.

Para la preparación del proyecto de Estatuto de Profesionalización Docente, el Ministerio de

Educación Nacional conformará un grupo de trabajo integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo. Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará una persona para que integre dicho grupo de trabajo.

(...)

Artículo 113. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y párrafo primero del artículo 105, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del numeral 1 del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, del literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, el último inciso del artículo 157 de la ley 100 de 1993, los incisos tercero y cuarto del artículo 20 de la Ley 344 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.

III. LA DEMANDA

Considera la demandante que la Ley 715 de 2001, en su integridad, y los artículos transcritos en particular, violan los artículos 25, 53, 125, 151, 158, 159, 169, 288, 356 y 357 de la Constitución Política. En la acusación contra toda la Ley, la actora la denomina falta de competencia del Ejecutivo para presentar el proyecto de ley; las acusaciones contra algunos artículos de esta Ley, la demandante las enfoca desde el punto de la violación a la unidad de materia; y la acusación contra el artículo 17 de la misma Ley, para la actora radica en la violación de los derechos al trabajo. Las razones de la demandante se resumen así :

1) La demandante explica de la siguiente manera la acusación contra toda la Ley por falta de competencia del Ejecutivo para presentar el proyecto de ley:

Según el título de la ley acusada, Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, que pretende reglamentar el Acto Legislativo 01 de 2001, cuyo párrafo transitorio del artículo 2º señala que el Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule el Sistema General de

Participaciones “a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo”. El Acto Legislativo fue discutido en el período legislativo que concluyó el 20 de julio de 2001, lo que quiere decir que el mandato constitucional contenido en el párrafo, aludía al período legislativo que comenzó el 20 de julio de 2001 y terminó el 16 de diciembre del mismo año. Por ello, “ (...) el Gobierno debió presentar el proyecto de ley en el mes comprendido entre el 20 de julio y el 20 de agosto del año 2001, mandato constitucional que no se cumplió, puesto que el proyecto de ley fue presentado el 25 de septiembre, es decir, un mes y cinco días después de lo ordenado por la Constitución, es obvio concluir que el proyecto fue presentado extemporáneamente, es decir, el Ejecutivo carecía de competencia temporal para tal acusación.” (fl. 8)

Para la actora, si el Gobierno Nacional, equivocadamente, consideró que la publicación del Acto Legislativo, que ocurrió el 1º de agosto de 2001, permitía modificar la fecha establecida en el Acto, al acudir por analogía al artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, querría decir que no tuvo en consideración la excepción establecida en el numeral 1 del artículo 53 del mismo Régimen (1. Cuando la ley fija el día en que deba principiar a regir).

Con base en lo anterior, concluye la demandante así:

“Es el caso que se presenta con el texto constitucional, donde además de decir cuándo entra a regir el Acto Legislativo (1o de enero de 2002), precisa cuándo debió presentarse el proyecto de ley y mal podría pensarse en otro período legislativo, puesto que necesariamente tenía que presentarse y aprobarse antes de que entrara a regir el acto legislativo (enero 1 de 2002), que mediante la Ley aquí impugnada se reglamenta” (fl. 9)

2) Sobre la demanda de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 715 de 2001, la acusación sobre la violación del principio de unidad de materia, la actora se remite a las consideraciones de la sentencia C-778 de 2001 de la Corte Constitucional. Señala que el título de la Ley alude a los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución, por lo que, en su criterio, no se relacionan con la materia de las normas constitucionales, los concursos (arts. 5.7; 6.2 y 7.3), regulación de cargos (art. 5.18); distribución de docentes (arts. 6.2.10; 6.2.11 y 7.4), traslados de docentes (arts. 8.2 y 40.3), los permisos (art. 10.7), selección de personal (art. 10.8), evaluación del desempeño (art. 10.10; 6.2.6 y 6.2.15), sanciones disciplinarias (art. 10.11), regular los ascensos en el escalafón (art. 7.15, 21 y 24), pagos (art. 15.1),

transferencia de recursos (art. 17), traslados (art. 22), contratación (art. 23), regulación de estímulos (art. 24), bonificación para retiros voluntarios (art. 26), incorporación a las plantas (arts. 34 y 38), establecimiento de un nuevo régimen de carrera (art. 111.2), derogación de normas de similar contenido laboral como los artículos 37 y 61 del Decreto 2277 de 1979 y los artículos 105, inciso tercero del párrafo 1º, 134, 154 y 172 de la Ley 115 de 1994, que contemplan estímulos laborales a los docentes, categorías laborales, como jefes de núcleos y supervisores, mediante el artículo 113 de la misma Ley.

3) La última acusación es contra el contenido parcial del artículo 17 de la Ley 715, pues, en su opinión constituye una violación del principio de protección al trabajo, consagrado en los artículos 25 y 53 de la Carta, porque al establecer en el precepto demandado que “el salario en dinero debe pagarse por períodos iguales y vencidos”, está generando el incumplimiento de los pagos de los educadores, y, a su vez, los incumplimientos de las obligaciones civiles que los docentes hubieren contraído.

4) La demandante solicita que en la eventualidad de que la Corte no declare la inexecutable de toda la Ley 715 de 2001, declare inconstitucionales los artículos particularmente acusados.

IV. INTERVENCIONES

En este proceso intervinieron en representación del Ministerio de Salud, el abogado Bernardo Alfonso Ortega Campo; del Ministerio de Educación Nacional, la abogada Julia Betancourt Gutiérrez; y el ciudadano Juan Francisco Espinosa Palacios. Todos los intervinientes defendieron la constitucionalidad de las normas acusadas. Sus argumentos se resumen así:

a) Intervención del Ministerio de Salud. El interviniente se refirió, en general, a los servicios públicos y a la función de regulación económica del Estado para garantizar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo. Para tal efecto, el Estado exige la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y permite que los particulares los presten bajo su vigilancia, tal como lo prescribe el artículo 365 de la Constitución. Esta es la razón de la expedición de la Ley 715 de 2001, en desarrollo de lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001, Acto que según el artículo 4 entró en vigencia el 1º de enero de 2002. Por esto “no le asiste razón al demandante cuando señala que el Gobierno presentó el proyecto de ley sobre distribución de competencias y participaciones

distinguido con el número 120 de 2001 Senado, una vez vencido el término que expresamente se había señalado en el Acto Legislativo, [porque] no era posible que el Gobierno presentará el proyecto de ley para regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Participación de los Departamentos, Distritos y Municipios, antes de que el Acto Legislativo que lo ordenaba entrara en vigencia, por consiguiente el argumento expuesto por la demandante no tiene asidero jurídico y debe ser desestimado” (fl. 62).

En cuanto a la unidad de materia, el interviniente transcribe apartes de las sentencias C-70 de 1994, C-579 de 2001, entre otras, y, en forma extensa, apartes de la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley, y pide declarar exequibles las disposiciones demandadas,

b) Intervención de la abogada del Ministerio de Educación Nacional. Manifiesta que no son de recibo las acusaciones sobre la falta de competencia del Ejecutivo para presentar el proyecto de ley, pues “el Acto Legislativo 01 de 2001 fue firmado por el Presidente y Vicepresidente del Congreso de la República el día 30 de julio de 2001 y se publicó en el Diario Oficial 44.506 de 1 de agosto de 2001. Por lo tanto, este Ministerio asume que el mandato de presentar la ley que desarrollara el Acto Legislativo 01 ‘a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo’, es un mandato que el ejecutivo sólo podía cumplir plenamente una vez se publicara oficialmente dicho Acto Legislativo, hecho que ocurrió, como ya se dijo, el 1 de agosto de 2001, es decir que sólo hasta esa fecha comenzó a regir el aparte acusado por la demandante. Como ya para el 1o de agosto de 2001 había iniciado el período legislativo 20 de julio -16 de diciembre de 2001, en estricto sentido, la expresión ‘próximo período legislativo’ que señala el Acto Legislativo, se refiere necesariamente al período que va entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2002. Así las cosas, para presentar el proyecto de ley que desarrolla el Acto Legislativo 01 de 2001, el ejecutivo tenía como plazo el mes siguiente al inicio del período legislativo, es decir hasta el 16 de abril de 2002. Toda vez la urgencia de reglamentar el Acto y tener la Ley que permitiera la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, el Gobierno optó por presentar el proyecto de ley el 25 de septiembre de 2001 para asegurar su aprobación antes del 1 de enero de 2002, fecha en que entraba en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2001, tal como lo indicaba su artículo 4º. En este sentido queda desvirtuada la pretensión de la demandante porque siempre se estuvo ante una oportunidad legal y no extemporánea del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 715 de 2001.” (fl. 91)

En cuanto a la vulneración del principio de unidad de materia, la interviniente señala que, tampoco es de recibo el argumento de la demandante, pues los artículos acusados se ajustan a las disposiciones constitucionales y su defensa está en algunos pronunciamientos de al Corte. Para tal efecto, cita las sentencias C-604 de 1997; C-187 de 1997; C-897 de 1997; C-837 de 2001, entre otras. Respecto del aparte transcrito de la sentencia C-187 de 1997, la interviniente pone de presente que si bien es cierto que la ley se refiere a asuntos como traslados, nombramientos, permutas y temas inherentes al manejo de personal, no es menos cierto que al establecer la ley las normas básicas de recursos y competencias de las entidades territoriales, no podía dejar de lado estos aspectos que son primordiales para su ejecución.

En la cita de la sentencia C-647 de 2000, la interviniente manifiesta que la ley del Sistema General de Participaciones al ventilar otros asuntos tendientes a organizar la prestación de los servicios de educación y salud, debe contener, necesariamente, las competencias de la nación y de las entidades territoriales en cuanto a la administración del personal docente y administrativo docente que se le entrega y a donde van destinados los recursos que se transfieren en cumplimiento de la ley, es decir, se les debe indicar a dichos entes las pautas generales que se seguirán para el manejo de los recursos y su aplicabilidad en el mediano y largo plazo, a fin de lograr los objetivos de la ley. (fl. 93)

Explica que se hizo necesaria la intervención del Gobierno para incluir dentro de la Ley 715 disposiciones en relación con concursos de docentes, nombramientos, creación, fusión, supresión de empleos, traslados de docentes, transferencias de recursos, dada la complejidad y alcance de la ley, lo que debe entenderse de manera amplia y concordante con los propósitos y objetivos nacionales. Además, las normas acusadas guardan estrecha relación de conexidad causal, temática o sistemática con la materia que domina la ley.

Por otra parte, señala que, la Ley 715 de 2001 determina las regulaciones necesarias para que pueda cumplirse el espíritu de la misma, supliendo las leyes existentes que regulaban la materia. Por esto, no es difícil encontrar la conexidad inescindible entre los fines de la ley y las normas acusadas.

Pone de presente la interviniente que el debate de unidad de materia se dio al interior del Congreso, en discusiones correspondientes, y se resolvió, como consta en las Gacetas del

Congreso, acudiendo, precisamente, a providencias de la Corte Constitucional.

Finalmente se refiere a la acusación del artículo 17 de la Ley 715, que establece que los giros se efectuarán en los 10 días primeros del mes siguiente al que corresponde la transferencia, que según la actora viola los artículos 25 y 53 de la Carta. Para la interviniente, bajo ninguna circunstancia el Gobierno ha pretendido violar el derecho al trabajo. Es diferente que la Ley 715, por flujo de caja y para garantizar el pago cumplido a todos los docentes, establezca que el salario se cancelará en los primeros días de cada mes. No se puede declarar la inexequibilidad de una disposición sólo por la interpretación errada que una persona haga de ella, al presumir que su aplicación traería consecuencias desfavorables para el personal docente.

c) Intervención del ciudadano Juan Francisco Espinosa Palacios. Sobre la acusación de falta de competencia del Ejecutivo para presentar el proyecto de ley, analiza el momento en que la ley se hace exigible. Señala que el Acto Legislativo 01 de 2001 fue publicado el 1 de agosto de 2001, en el Diario Oficial, con vigencia condicionada a 1 de enero de 2002. El párrafo del Acto Legislativo dispuso que el proyecto de ley deberá presentarse a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo. Como para la demandante el Acto Legislativo fue discutido en el período legislativo que concluyó el 20 de julio de 2001, el interviniente considera que la actora incurre en una gran confusión sobre el momento en que existe la norma jurídica, pues, es absurdo pensar que con la mera discusión se incorpora al ordenamiento jurídico una normatividad. Teniendo en cuenta que el Acto Legislativo fue publicado el 1 de agosto de 2001, el Gobierno no podía presentar el proyecto sobre el supuesto de la existencia de la reforma constitucional “en la medida en que si ésta no hubiese sido probada, la Ley 715 no hubiese tenido ningún fundamento jurídico y lo que es más grave, se hubiese incurrido en un absurdo jurídico. Ahora bien, si bien es cierto que el Acto Legislativo entró en vigencia el primero (1) de enero de 2002, su publicación fue debidamente efectuada el primero (1) de agosto de 2001, y por ende era este el momento en que el Gobierno conocería de la existencia de la reforma constitucional y consecuente con esto, el momento en el cual estaba facultado para iniciar el trámite de la ley que regulara la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, con la debida urgencia que la Ley implicaba, y dando origen a lo que hoy conocemos como Ley 715 de 2001.” (fl. 78)

Por ello, la Corte debe declarar exequible la totalidad de la Ley 715 de 2001.

Sobre la violación del principio de unidad de materia, cita la sentencia C-568 de 1997, para señalar que la falta de unidad de materia, no puede entenderse en sentido restringido. Además, la Ley 715 de 2001 es desarrollo del párrafo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001.

Respecto del cargo de violación del principio de protección al trabajo, violado, según la demandante, por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 715, señala el interviniente que este procedimiento está establecido en el artículo 19 de la Ley 60 de 1993, que fue derogado por la Ley 715, en que se conservó el mismo sistema. Este procedimiento que permite estabilizar todo un sistema financiero y, al mismo tiempo, garantizar el pago de la educación nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Las razones que expone el señor Procurador se resumen a continuación:

En primer lugar, considera el señor Procurador que los argumentos expuestos por la demandante, respecto del cargo de unidad de materia, no permiten inferir cuál es la violación del ordenamiento superior, ni demuestra cómo los preceptos acusados vulneran el artículo 158 de la Carta. La Corte, para estos casos, ha expresado que la demanda debe reunir unos requisitos mínimos de procedibilidad, en especial, cuando se trata del cargo de unidad de materia. En la sentencia C-540 de 2001, se señaló que el demandante tiene la doble carga de explicar cuál es la materia desarrollada en la ley e indicar las disposiciones que no se relacionan con ella. En el presente caso, debe proferirse fallo inhibitorio, por ineptitud sustancial de demanda, porque la demandante formuló de manera precaria e insuficiente el cargo frente al artículo 158 de la Constitución.

Respecto de la presentación del proyecto de ley por parte del Gobierno, el señor Procurador considera que no se violó la Constitución, pues “el citado acto legislativo, fue publicado en el diario oficial el 30 de julio de 2001 (sic), lo cual significa que en estricto sentido el término del mes a que alude la norma superior, se cumpliría el 16 de abril de 2002. Es decir, que el acto legislativo no cobró vida jurídica formal sino desde el momento de la sanción presidencial y su correspondiente publicación que se llevó a cabo en la fecha arriba mencio-

nada” (fl. 108).

En este sentido, es equivocado por parte de la actora “empezar a contar el término desde el momento de la aprobación del proyecto en el Congreso de la Republica, que se dio antes del 20 de julio de 2001, pero olvidando que de conformidad con el artículo 157 de la Constitución Política, al que también están sujetos los actos legislativos, ningún proyecto será ley sin haber obtenido la sanción del Gobierno Nacional y por supuesto no emerge al mundo jurídico sino se cumple con la obligación de promulgarla al tenor de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 189 ibídem, es decir, que mientras no se cumplan estos requisitos sigue siendo un proyecto dado el carácter constitucional que comporta la sanción presidencial como mecanismo eficaz e idóneo frente a proyectos de ley para que éstos se ajusten a la Constitución Política y a la oportunidad y conveniencia que implica la expedición de los mismos” (fls. 108 y 109).

Finalmente, señala el señor Procurador que “la expresión ‘a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo’, era una exhortación al Gobierno Nacional para que presentara el proyecto de ley con el fin de que fuera debatido y aprobado antes de la entrada en vigencia del acto legislativo, esto es, el 1 de enero de 2002, lo cual no implicaba que si se excedía en dicho término, aquél perdía la competencia para presentarlo y, en consecuencia, que el proyecto no fuera debatido ni aprobado por el Congreso de la República, conclusión ésta que rompe con el principio de eficacia y normal funcionamiento de las instituciones” (fl. 110).

Es más, considera el señor Procurador, que por la complejidad de las materias a tratar, el término resultaría insuficiente para un proyecto de ley de esta envergadura, por lo que es desproporcionado incoar una acción de inconstitucionalidad porque el Gobierno Nacional se demoró unos días para presentar este proyecto de ley, que, a la postre, se convirtió en ley antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2001, que era el fin perseguido por el mismo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción por pertenecer

las normas acusadas a una ley de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.¹

2. Lo que se debate

La demanda formula tres acusaciones: la primera es contra toda la Ley 715 de 2001 por la supuesta falta de competencia del Ejecutivo para presentar el proyecto de ley, porque, cuando inició su trámite en el Congreso, ya había vencido el plazo señalado en el Acto Legislativo; la segunda es contra 13 artículos de la Ley, parcialmente, por desconocer el principio de unidad de materia (artículo 158) de la Constitución y la tercera es contra una parte del artículo 17 de la misma Ley, relativo al procedimiento para efectuar los giros mensuales correspondientes a la participación para la educación.

La demandante advierte que en la eventualidad de que toda la Ley no sea declarada inexecutable, la Corte declare la inconstitucionalidad de los 14 artículos acusados.

Se estudiará cada una de las acusaciones en el mismo orden en que fueron presentadas:

3. Acusación sobre la falta de competencia del Ejecutivo para presentar el proyecto de ley y del Congreso para expedir la Ley 715 de 2001

3.1 Señala la actora que, conforme al título de la ley acusada, Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, correspondería a la ley a la que se refiere el párrafo transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2001.²

Estos hechos implican, señala, que esta ley fue presentada extemporáneamente, pues el Acto Legislativo fue discutido en el período legislativo que concluyó el 20 de junio de 2001, lo que quiere decir que el Gobierno debió presentar el correspondiente proyecto de ley “en el mes comprendido entre el 20 de julio y el 20 de agosto del año 2001, mandato constitucional que no se cumplió, puesto que el proyecto de ley fue presentado el 25 de septiembre, es decir, un mes y cinco días después de lo ordenado por la Constitución.” Recuerda para tal

efecto, el contenido del artículo 138 de la Carta.

Manifiesta que si el Gobierno Nacional, equivocadamente, consideró que la publicación del Acto Legislativo, que ocurrió el 1º de agosto de 2001, permitía modificar la fecha de presentación, al acudir por analogía a lo dispuesto en el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, olvidó que el numeral 1 del artículo 53 del mismo Régimen, estableció como excepción la circunstancia de que sea la propia norma la que fije el día en que empiece a regir.

En consecuencia, en opinión de la demandante, si el texto constitucional señala cuándo entra a regir el Acto Legislativo (1 de enero de 2002), y precisa cuándo debió presentarse el proyecto de ley (a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo), “mal podría pensarse en otro período legislativo, puesto que necesariamente tenía que presentarse y aprobarse antes de que entrara a regir el acto legislativo (enero 1 de 2002), que mediante la Ley aquí impugnada se reglamenta” (fl. 9), es decir, entre el 20 de julio y el 20 de agosto de 2001.

3.2 Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador consideraron que no tiene razón la demandante, en el sentido de que el proyecto de ley debió ser presentado en el mes comprendido entre el 20 de julio y el 20 de agosto del año 2001, pues la actora no tuvo en cuenta que el Acto Legislativo fue publicado el primero de agosto de 2001, en el Diario Oficial. Para la interviniente del Ministerio de Educación Nacional, aplicar rigurosamente el sentido del concepto “próximo período legislativo” querría decir que el Acto Legislativo “se refiere necesariamente al período que va entre el 16 de marzo y el 20 de junio de 2002”, lo que significa que el Ejecutivo tenía como plazo el mes siguiente al inicio del período legislativo, es decir hasta el 16 de abril de 2002. Para el señor Procurador la expresión “a más tardar en el primer mes de sesiones del próximo período legislativo”, es una exhortación al Ejecutivo para que presentara el proyecto de ley, con el fin de que fuera debatido y aprobado antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo, lo que ocurrió el 1º de enero de 2002.

3.3 La Corte entrará a estudiar la acusación de la extemporaneidad en la presentación del proyecto de ley así como la cuestión de si el Congreso carecía de competencia para expedir la Ley 715 de 2001, y, en caso de encontrar algún problema constitucional, la Corte analizará

si en razón a ello se deriva la inconstitucionalidad de toda la ley. Para tal efecto, analizará el Acto Legislativo 01 de 2001 y cuándo inició y culminó su trámite en el Congreso o el proyecto de ley que se convertiría en la Ley 715 de 2001.

4. El Acto Legislativo 01 de 2001 impuso el deber al Gobierno de presentar el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 715 de 2001, lo más pronto posible y en todo caso antes de que venciera un término máximo

4.1. El párrafo transitorio del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de julio 30 de 2001 señala que

“El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.”

El sentido básico de la norma, como su tenor literal lo indica, consiste en imponer un deber “de hacer” al Gobierno, v.gr. el deber de presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República mediante el cual se establezcan las reglas para (i) la organización y (ii) el funcionamiento del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales. La parte final de la norma se ocupa de establecer un plazo para el cumplimiento de dicho deber: “a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo”.

No se trata pues de una norma de competencia, como lo presupone el argumento de la demanda. No es una disposición que “autorice”, “faculte” o “confiera potestad al Gobierno”, durante un espacio de tiempo limitado (un mes, en este caso) para presentar un proyecto de ley.³ Por tanto, si transcurre el mes indicado por la norma y el Gobierno no ha presentado el proyecto, se está ante el incumplimiento de un deber, no ante la pérdida de una competencia. Es decir, el párrafo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2001 fija el término del plazo que se ha conferido al Ejecutivo para presentar el proyecto de ley, de tal manera que si no lo cumple se pueda establecer, jurídica y políticamente, que ha incurrido en una omisión. Entender que el párrafo en cuestión fija una competencia que el Gobierno pierde al no ejercerla, implicaría una extraña consecuencia jurídica: el Gobierno Nacional al incumplir con su deber de presentar el proyecto de ley encomendado por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2001 queda exonerado, liberado de su obligación, lo cual es contrario al texto y al espíritu de la norma citada.

4.2. El párrafo transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo de 2001 tampoco puede ser entendido como una limitación a la cláusula general de competencia para crear leyes, radicada por la Constitución Política en cabeza del Congreso. En modo alguno puede entenderse que la disposición transcrita prohíba al Congreso de la República tramitar un proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, en cumplimiento de un deber constitucional, que el propio constituyente consideró necesario para desarrollar las reformas constitucionales que introducía.

4.3. En efecto, a partir de diferentes criterios de interpretación se concluye que la intención del constituyente era que la ley en cuestión se expidiera lo más pronto posible para que, en todo caso, la reforma constitucional y la ley que la desarrolla, entraran en vigencia al tiempo con el fin de que ambas conformaran una regulación congruente y completa del nuevo régimen de participaciones de las entidades territoriales.

4.3.1. Con base en un criterio de interpretación textual, se advierte que los términos que se fijan son extremadamente cortos. Por una parte el párrafo transitorio del artículo segundo establece tan sólo un mes para que, a partir del inicio del siguiente período legislativo, se presentara el proyecto de ley pese a la complejidad del mismo, y por otra, el artículo cuarto indica que el Acto Legislativo, en todo caso, entraba en vigencia el primero de enero de 2002.

4.3.2. Si se consultan los debates en torno a la norma, se advierte que precisamente el sentido de fijar una fecha para la entrada en vigencia de la reforma constitucional fue el de evitar que su efectividad fuera menoscabada ante la ausencia del correspondiente desarrollo legislativo. Al respecto en el Informe de Ponencia para segundo debate, en segunda vuelta, del Proyecto de Acto Legislativo N° 012 de 200 Senado, 120 de 2000 Cámara, en el capítulo en el que los ponentes proponen algunas modificaciones, se lee:

“Se propone precisar la vigencia del acto legislativo dado que dejar su vigencia condicionada a la expedición de la ley, sin límites en el tiempo, puede hacer ineficaz la norma constitucional e implica dejar la posibilidad de no poder después darle cumplimiento con gravísimas consecuencias para el país, para tal fin se propone modificar el párrafo transitorio del artículo 1º, que modifica el artículo 356 de la Constitución así :

‘Párrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la

organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a más tardar el próximo mes de sesiones del próximo período legislativo.’

Como complemento, en el artículo tercero, Vigencia, se señala que el acto legislativo regirá desde el 1º de enero de 2002.” (Gaceta del Congreso 308, de fecha 15 de junio de 2001, pág. 7)

Son pues varias las conclusiones. Por una parte es claro que el propósito del constituyente, como se dijo, era impedir que la reforma se quedara escrita hasta que el legislador se decidiera a desarrollarla. Se aseguró entonces que las medidas adoptadas entraran en vigencia desde el inicio del presente año. Ahora bien, si el término fijado para la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001 pretendía evitar que las disposiciones carecieran de fuerza normativa por no haberse desarrollado legalmente, implica que se suponía que antes del primero de enero debía existir la ley en cuestión, para que ambos estatutos comenzaran a regir conjuntamente en el mismo período fiscal (2002). De ahí la consagración de un deber de presentar el proyecto de ley correspondiente radicado en el Gobierno.

4.3.3. Una lectura con base en un criterio de interpretación sistemática lleva a la misma conclusión. Las normas involucradas fueron redactadas para que entren en vigencia rápida y armónicamente, durante la vigencia fiscal del año 2002. Así, el párrafo 1º transitorio introducido por el Acto Legislativo 01 de 2001 al artículo 357 de la Carta Política señala que “(...) el Sistema General de participaciones de las entidades territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.”

Por su parte, el artículo segundo de la Ley 715 de 2001 indica que los “valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1º del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será señalado en el mismo artículo.” La disposición legal

contempla adicionalmente dos párrafos. En el primero se indica que no formarán parte del Sistema los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En el segundo se precisa que del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, se deducirá cada año un monto equivalente al 4% que se repartirá así: 0.52% para resguardos indígenas; 0.08% para los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena; 0.5% a los distritos y municipios según lo establecido por la propia ley; y el 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales.

Se trata pues de disposiciones armónicas, diseñadas para entrar en vigencia simultáneamente, a partir del inicio del régimen fiscal del año 2002.

4.3.4. Por último, empleando un criterio teleológico o finalista de interpretación es forzoso llegar a la misma conclusión. El propósito de las normas constitucionales es introducir cambios céleres al Sistema General de Participaciones, para que sean observados cabalmente a partir del año 2002, lo cual requería de un desarrollo legal. El mandato impartido al Gobierno Nacional de presentar el proyecto de ley, tenía entonces el claro propósito de que existiera la legislación correspondiente al inicio del año en que entraría en vigor la reforma constitucional con el fin de evitar que ésta se quedara escrita.

4.4. Concluye entonces la Corte que el término desde el cuál ha de contarse el mes que tenía el Gobierno para presentar el proyecto de ley en cuestión, es a partir de la existencia de la norma, esto es, a partir de su promulgación. Desde el momento en que se puede afirmar que en efecto el Congreso reformó la Constitución (primero de agosto de 2001) comenzó a correr el plazo fijado por el párrafo transitorio del artículo segundo de dicha reforma. Ahora bien, aunque el proyecto fue presentado el 8 de septiembre, pese a que el término del plazo ya había vencido siete días antes, el 1º de ese mes, de ello no se sigue que el gobierno nacional hubiese perdido competencia para presentar el proyecto de ley ni el Congreso para hacer las leyes. Como se dijo, la norma imponía un deber y un plazo, luego su inobservancia conllevaba el incumplimiento del mismo, no la pérdida de la iniciativa legislativa del Ejecutivo ni mucho menos la pérdida de competencia del Congreso para expedir la Ley 715 de 2001.

La consecuencia del incumplimiento del plazo para presentar el proyecto de ley no es la inconstitucionalidad de la ley puesto que el artículo 150 de la Constitución confía al Congreso el poder de hacer las leyes, sin que los tipos de leyes mencionados en la Constitución represente una enumeración taxativa de las materias sobre las cuales puede el Congreso legislar. Igualmente, la competencia del Ejecutivo para presentar proyectos de ley (artículo 155, C.P.) no se agota una vez cumplido el plazo fijado por el párrafo. Una interpretación armónica del párrafo del Acto legislativo citado con las normas sobre iniciativa legislativa y competencias del Congreso conduce claramente a esta conclusión.

5. Existencia y vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001 son conceptos diferentes. Control de constitucionalidad a la vigencia y principio de conservación del derecho.

5.1. No obstante, en gracia de discusión podría objetarse que no es posible afirmar que el Acto Legislativo fija como plazo el mes comprendido entre el primero de agosto y el primero de septiembre, cuando aún la norma ni siquiera estaba vigente en ese momento. Es decir, ¿cómo es posible que el Gobierno presente un proyecto de ley cuyo objeto es desarrollar una norma constitucional que no ha entrado en vigencia?

Si se analiza con cuidado esta objeción, se advierte que la manera como se usa la expresión “vigencia” es casi sinónima de “existencia”. Se trata pues, de una crítica que parte de una confusión entre dos conceptos diferentes. Por ejemplo, se cree que el Gobierno actuó por fuera del ordenamiento jurídico al querer desarrollar una norma que no estaba vigente, queriendo decir con ello que no existía. No obstante, aun cuando el artículo 113 de la Ley 715 de 2001 habla de “vigencia”,⁴ ante todo, hace referencia a la posibilidad de exigir el cumplimiento de una disposición normativa, y no a su pertenencia o no al sistema, a su existencia dentro del sistema. El jurista Eugenio Bulygin evidenció esta confusión en la obra del jurista Hans Kelsen en los siguientes términos,

“La identificación de la obligatoriedad con la existencia de las normas (de donde resulta que la obligatoriedad es característica necesaria de la norma jurídica) se debe a la ambigüedad del término “validez”, que —a pesar de ocupar un lugar central en la Teoría Pura— es usado por Kelsen para designar propiedades diferentes. Es así que Kelsen da tres definiciones de validez: creación conforme a una norma superior,⁵ existencia específica de una norma⁶ y obligatoriedad.⁷ La presencia de diferencias conceptuales sugieren la conveniencia de

adoptar términos distintos para cada uno de estos conceptos: distinguiremos, por tanto, entre validez, existencia y obligatoriedad de las normas.(...)”⁸

El hecho de que una norma no haya entrado en vigencia, queriendo decir con ello “que aún no rige”, “que aún no debe ser acatada”, de ninguna manera implica “que no existe”, “que no forma parte del ordenamiento”. Por ejemplo, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha aceptado en el pasado demandas contra normas que por existir pueden ser objeto de control de constitucionalidad, a pesar de no estar vigentes aún. Tal fue el caso de los nuevos códigos penales; tanto el Código Penal como el de Procedimiento Penal fueron demandados ante esta Corporación en su integridad, por razones formales, y varias de sus normas lo fueron, por razones materiales, a pesar de que aún no estaban vigentes.⁹

Ahora bien, podría alguien considerar que el artículo 113 usa el concepto “vigencia” para referirse, en realidad, a la existencia de la norma. Pero esta suposición debe ser descartada de plano por cuanto que ello implicaría aceptar un absurdo: que una norma que no existe aún puede determinar desde cuándo, ella misma, comienza a existir.

Cuando el Gobierno presentó el proyecto que se convirtió en la Ley 715 de 2001 no estaba pretendiendo desarrollar una norma constitucional inexistente, sino que buscaba desarrollar una norma que existía pero que aún no estaba en vigencia. Y como se sostuvo con anterioridad, su vigencia se había diferido, precisamente, en espera del desarrollo legal necesario para la cabal e integral aplicación de dicha norma constitucional.

5.2. Ahora bien, pero incluso si se acepta el argumento anterior, existiría una objeción adicional. Se podría alegar que si bien no hay inconveniente en presentar el proyecto de ley al Congreso para su estudio, lo que si es absurdo es que la Ley 715 de 2001, mediante la cual se desarrollaba la reforma constitucional referida, entró en vigencia antes que dicha reforma. En efecto, mientras que la reforma entró en vigencia el 1 de enero de 2002, la Ley 715 entró en vigencia el día de su sanción y publicación el 21 de diciembre.

La Sala Plena de la Corte considera que, jurídicamente, la Ley no podía entrar en vigencia antes de que comenzara a regir el Acto Legislativo, por cuanto éste constituye el fundamento de aquella, pero ello no implica la inconstitucionalidad de la Ley 715 de 2001, ni de su artículo 113, en el cual se determina a partir de cuándo es su vigencia, por las razones que se pasan a exponer.

5.2.1. En primer lugar la norma que establece cuándo entra en vigencia la Ley 715 de 2001, artículo 113, no estableció una fecha específica. Si se contrasta la disposición legal con la constitucional, se advierte que la primera no desconoce la fecha de entrada en vigencia de la segunda (enero 1 de 2002). El legislador optó por una fórmula que no señala la fecha precisa de entrada en vigor de la ley: “a partir de la fecha de su sanción”.

El Legislador sabía que en la medida que la Ley 715 de 2001 tenía más de 50 artículos, el Gobierno disponía del término de hasta veinte días para sancionarlo y promulgarlo, según lo establece el artículo 166 de la Constitución. En el presente caso, si el Presidente de la República hubiese sancionado la Ley, como es usual, al finalizar el plazo con que contaba, lo hubiera hecho después del primero de enero de 2002, cuando ya la reforma constitucional estaba en vigencia. Sin embargo, debido a que el Presidente optó por sancionarla y promulgarla tan sólo transcurridos dos días del plazo, el 21 de diciembre de 2001, la disposición legal entró en vigencia antes que la norma constitucional desarrollada por ella.

Entonces, la falta de sincronía en la fecha de vigencia del Acto Legislativo y de la ley que lo desarrolló resulta de una cuestión de hecho aleatoria, no de una contradicción material entre lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 715 y el Acto Legislativo.

5.2.2. En segundo lugar, subraya la Corte que el control de constitucionalidad que ejerce lo hace con base en la confrontación de las normas legales acusadas, con las normas constitucionales actuales. De tal forma que si bien pudo ser cierto que en el momento en que la Ley acusada fue sancionada aún no regía el Acto Legislativo 01 de 2001, en el momento en que corresponde a la Corte hacer el estudio de constitucionalidad, esto es, a la fecha, ambas normas existen y están vigentes. No hay lugar, entonces, a declarar inexecutable toda la ley ni el artículo 113 de la misma.

5.3. En razón a las consideraciones precedentes, la Corte decide que aunque el Gobierno no incurrió en violación de norma constitucional alguna al haber presentado el proyecto de ley en cuestión el 8 de septiembre, por las razones antes expuestas, es necesario restablecer la sincronía entre las dos fechas de entrada en vigor de la Ley 715 y del Acto Legislativo. Por lo tanto, la Corte resolverá declarar executable el artículo 113 de la Ley 715 de 2001 en el entendido de que dicha ley entra en vigencia sólo a partir del primero de enero de 2002.

5.4. Declarar inexecutable el artículo 113 en razón a dicha falta de sincronía no es la sanción

jurídica adecuada. Primero, porque dicha norma no es materialmente incompatible con la Constitución.

Segundo, porque en atención al principio de la conservación del derecho, el juez constitucional debe propender por preservar las normas adoptadas por el legislador. El esfuerzo que implica para una sociedad la creación de una ley invita al juez constitucional, en principio, a conservar el derecho, no a desmantelarlo.¹⁰

Tercero, porque la ley quedaría sin norma relativa a su vigencia y las disposiciones supletorias al respecto no respetarían, de aplicarse en el caso concreto, la voluntad del constituyente plasmada en el Acto Legislativo citado.¹¹

5.5. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y que el argumento para acusar de inconstitucional la totalidad de la Ley 715 de 2001 se funda en el supuesto desconocimiento de la voluntad del constituyente, respecto a cuándo debía entrar en vigencia la Ley, es preciso concluir que este cargo no procede. La voluntad del constituyente de que el artículo constitucional comenzara a regir junto con la Ley que lo desarrollaba, fue entendida y acatada cabalmente por el legislador. Además la ley no contradice ningún artículo de la Constitución, respecto del punto específico aquí analizado.

6. Acusación sobre violación del principio de unidad de materia

6.1. La demandante acusa los artículos 5.7; 5.18; 6.2.3; 6.2.6; 6.2.10; 6.2.11; 6.2.15; 7.3; 7.4; 7.15; 8.2; 10.7; 10.8; 10.10; 10.11; 15.1; 17; 21; 22; 24; 34; párrafos 1 y 2 del artículo 40; 40.3; 111.2 y 113, parcial, de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, de violar el principio de unidad de materia, en la forma como está establecido en el artículo 158 de la Carta, porque corresponden a asuntos laborales.

6.2. La interviniente del Ministerio de Educación Nacional se opuso a esta acusación porque considera que al establecer en la Ley en mención las normas básicas de recursos y competencias, no puede dejarse de lado asuntos inherentes al manejo de personal. Además, este debate se dio al interior del Congreso, y se resolvió con la interpretación de algunas

sentencias de la Corte Constitucional.

6.3. El señor Procurador pidió a la Corte declararse inhibida para resolver este cargo, por ineptitud sustancial de la demanda, ya que ésta no reúne los mínimos requisitos de procedibilidad, como los explicó la Corte en la sentencia C-540 de 2001: señalar cuál es la materia desarrollada en la ley e indicar las disposiciones que no se relacionan con ella.

7. Principio de unidad de materia, exigencia de un mínimo de racionalidad en el proceso legislativo, no de un máximo

7.1. Con relación al sentido y alcance del principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución la Corte ha dicho lo siguiente,

“(...) el principio de unidad de materia permite la concreción del principio democrático en el proceso legislativo pues facilita un conocimiento público del proceso de configuración de la ley, desde los contenidos temáticos planteados en las iniciativas y hasta el producto de ese proceso manifestado en la ley promulgada, y permite también que a las discusiones se vinculen los aportes de una opinión pública dinámica como fuente importante de alimentación de los procedimientos jurídicos inherentes a todo sistema democrático. De ese modo, se evita que se incurra en una práctica que, como la inclusión sorpresiva de disposiciones que no se relacionan con la materia debatida, distorsiona el proceso democrático y socava la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Además, el principio de unidad de materia produce efectos en el ámbito de la legitimidad del poder político pues, al vincularse también a la intensidad del rigor del control constitucional y al permitir un control flexible que no desconozca la directa ascendencia democrática del parlamento, propicia que los tribunales constitucionales mantengan la Carta más allá de los avatares de grupos políticos particulares y hace que ellos se vinculen al mantenimiento del consenso que posibilita la pacífica convivencia pero sin desconocer la importancia de la instancia legislativa como ámbito de configuración del derecho, esto es, como punto culminante en el que se recogen los aportes de una opinión pública dinámica y comprometida con los procedimientos democráticos y con la fijación de sus contenidos. Esa importancia de las cámaras legislativas y su papel en el orden político se verían limitados por un control rígido que imponga la sujeción de la ley a núcleos temáticos y proscriba su extensión a temas relacionados con ellos por nexos objetivos y razonables.”¹²

7.2. En estos asuntos, en desarrollo del principio democrático y en atención a la amplia competencia que, con el objeto de ejercer sus funciones, le reconoce la Constitución al Congreso el control constitucional que ejerce la Corte es diferente con los vínculos que entre distintas materias haya encontrado el Congreso el hacer una ley. Sobre la intensidad con la cuál debe analizar esta Corporación si se desconoció o no el principio de unidad de materia se ha dicho,

“Así pues, es claro que para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley.¹³”¹⁴

7.3. Ahora bien, el sentido del principio de unidad de materia no sólo fija límites al estudio de constitucionalidad que efectúa el juez constitucional, sino que también fija estándares de argumentación para los ciudadanos que deseen acusar una norma por desconocer dicho principio. Al respecto la Corte ha sostenido,

“(…) que cuando se pretende el control de constitucionalidad sobre una ley por violación del principio de unidad de materia, el demandante tiene una doble carga. De una parte debe señalar cuál es la materia desarrollada en la ley y, de otra, debe indicar las disposiciones que no se relacionan con ella. Esto significa que la fundamentación del cargo es insuficiente si la argumentación del actor limita el concepto de la violación sólo al primer aspecto del artículo 158. Es decir, es necesario que el actor exprese específicamente cuáles son las disposiciones de la ley que considera inadmisibles y que indique la razón del cargo, es decir,

por qué considera que una o unas normas en concreto no guardan relación con la materia o materias de la ley. Esto impone que el demandante trate la formulación contenida en el artículo 158 como una única proposición jurídica y que en razón de ello presente la materia de la ley, los varios temas que no guardan relación con esa materia e indique cuáles son las disposiciones que resultan inadmisibles con ella.”¹⁵

7.4. No le faltan pues argumentos al Procurador cuando basándose en la anterior sentencia (C-540 de 2001) indica que la Corte debería declararse inhibida. En su demanda la ciudadana Ramírez Ríos se limita a señalar que debido a que la materia objeto de la Ley 715 de 2001 es regular un Acto Legislativo que se refiere “a recursos y competencias” que han de recibir y ejercer las entidades territoriales, todas aquellas normas que se refieran a asuntos laborales – tales como concursos, regulación de cargos, distribución de docentes, traslados, selección de personal, evaluación, traslado de recursos, selección de personal, entre otros – son ajenas y extrañas al propósito de la norma.

La demanda no cumple a plenitud con la carga argumentativa que se requiere para alegar el desconocimiento del principio de unidad de materia, consistente en indicar, uno por uno de todos los textos normativos acusados por qué en cada caso específico la norma carece de toda relación con la Ley 715 de 2001. No obstante, debido a que se esbozan algunas razones – así sean generales – aplicable a tales artículos, y en atención del principio pro actione, entra la Corte a estudiar el punto.

7.5. En el presente caso, la Sala Plena considera que no se desconoció el principio de unidad de materia por varios motivos. El primero de ellos ya se advierte por el sólo hecho de que la demanda considera que 15 artículos de la Ley carecen de relación alguna. En efecto, no parece razonable aceptar que un asunto que se aborda en más del 10% de los 113 artículos que conforman la Ley 715 de 2001 es un asunto accesorio.

7.5.2. La conexión material también es clara, pues la Ley 715 de 2001 además de transferir recursos, asunto que incluso es el tema central de algunas de las normas acusadas (artículos 15 y 17, por ejemplo), también asigna competencias, tanto generales como específicas (artículos 5°, 6°, 7° y 8°, por ejemplo) y establece reglas referentes a la administración del servicio educativo por parte de los entes territoriales (artículos 10, 22 y 34, por ejemplo).

7.5.3. Las normas acusadas también guardan estrecha relación con la Ley 715 de 2001 con

base en un criterio teleológico, pues es su propósito fijar qué servicios están a cargo de quién. De hecho la administración de personal no es sólo un asunto laboral, también es una típica competencia administrativa relativa a la función pública. Concerniente el servicio de educación, asignado a las entidades territoriales según las normas vigentes.

7.5.4. No se trata, por lo tanto, de “micos” o normas extrañas y ajenas que traten temas abiertamente contrarios y que se pretendan incluir sin análisis ni deliberación previa. Tan público y consciente fue el debate parlamentario, que incluso se discutió si se estaba incurriendo en un desconocimiento del principio de unidad de materia, tal y como lo informa la abogada del Ministerio de Educación.

7.5.5 Ahora bien, para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles.

Así pues, el hecho de que usualmente temas como las pensiones hayan hecho parte de la legislación laboral o temas como la salud hayan sido regulados en leyes específicas independientes, en ningún caso constituyen una barrera al legislador para crear, por ejemplo, un Código Social en el que integre todas las normas que regulan la seguridad social. La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como

éstas hayan sido organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que lo ataría al pasado, o en una teoría sobre el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución.

Por lo tanto, el hecho de que en la Ley 715 de 2001 el legislador haya decidido incluir materias que según ciertos criterios deberían hacer parte de una ley de educación o el estatuto docente, por ejemplo, no viola el principio de unidad de materia. Se trata del ejercicio de las competencias y facultades constitucionales que le permiten al Congreso, foro democrático por excelencia, decidir cuáles normas deben regularse total o parcialmente en una misma ley, siempre que estas guarden una relación de conexidad a la luz de los criterios anteriormente mencionados y aplicados en el presente caso.

7.6. Es claro entonces para la sala Plena de la Corte Constitucional que las normas acusadas en razón al cargo de supuesta violación del principio de unidad de materia son constitucionales, por cuanto sí guardan una relación objetiva y razonable con la Ley 715 de 2001.

8. Examen del artículo 17, parcial, de la Ley en mención por presunta violación de los artículos 25 y 53 de la Constitución.

Según la demandante, el artículo 17 al disponer que “Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia”, constituye una trasgresión del principio de protección al trabajo, por los problemas prácticos que está generando en el pago de los educadores.

Como se aprecia fácilmente, no corresponde a un cargo de constitucionalidad, por lo que la Corte se inhibiría de pronunciarse acerca de su exequibilidad.

9. Cosa juzgada absoluta en algunas normas

Por último, debe señalar la Sala que en el proceso D-3898 fallado mediante la sentencia C-617 de 2002, se estudió una demanda contra varias normas que también fueron objeto de la presente demanda. Por ello con relación a la expresión “y trasladará docentes entre los municipios” contenida en el numeral 6.2.3., del artículo 6º; el artículo 22 en su integridad; el inciso sexto del artículo 24; y el artículo 111, numeral 111.2, la Sala se atenderá lo resuelto en dicha sentencia.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- Con relación a la expresión “y trasladará docentes entre los municipios” contenida en el numeral 6.2.3., del artículo 6º; el artículo 22 en su integridad; el inciso sexto del artículo 24; y el artículo 111, numeral 111.2, estarse a lo resuelto en la sentencia C-617 de 2002.

Segundo.- Inhibirse de resolver los cargos en contra del artículo 17, parcial, de la Ley 715 de 2001.

Tercero.- Declarar exequible el artículo 113 de la Ley 715 de 2001, en el entendido que la fecha de entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 es el 1º de enero de 2002, día en que empezó a regir el Acto Legislativo 01 de 2001.

Cuarto.- Declarar exequibles los artículos 5º, numerales 5.7. y 5.18; 6º numerales 6.2.6, 6.2.10, 6.2.11., 6.2.15., 7º numerales 7.3., 7.4., 7.15.; 8º numeral 8.2.; 10º numerales 10.7., 10.8., 10.10., 10.11; 15 numeral 15.1.; 17; 21; 34; 40, párrafos 1 y 2, y numeral 40.3.; con relación al cargo de violación del principio de unidad de materia.

Quinto.- Declarar exequible la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, por el cargo

relativo a su vigencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-618/02

LEY DE DESARROLLO DE ACTO LEGISLATIVO-Inconstitucionalidad por vigencia antes de reforma constitucional (Salvamento de voto)

NORMA-Distinción entre existencia y vigencia (Salvamento de voto)

VACATIO LEGIS (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Extensión a cuestiones ajenas (Salvamento de voto)

Los suscritos magistrados, con el debido respeto por las decisiones de la Corporación, al igual que lo hicimos en la Sentencia C-617 de 8 de agosto de 2002, salvamos también nuestro voto respecto de la decisión contenida en la Sentencia C-618 de la misma fecha por las razones que a continuación se indican:

1ª. A nuestro juicio, en su integridad la Ley 715 de 2001 es contraria a la Constitución y por ello ha debido declararse su inexequibilidad por la Corte.

Como ya lo dijimos en el salvamento de voto a la Sentencia C-617 de 8 de agosto de 2002, el Acto Legislativo 01 de 2001, por expresa disposición de su artículo 4º “rige a partir del 1º de enero del año 2002”. Es decir, la presentación del proyecto de ley para regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a que se refiere el párrafo transitorio del nuevo texto del artículo 356 de la Constitución Política conforme a la modificación de que fue objeto por el artículo 2º del Acto Legislativo aludido, no podía realizarse sino, a “más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo”, o sea el inmediatamente posterior al 1º de enero del año 2002, fecha en la cual entró a regir ese Acto Legislativo.

Como queda visto de la sola lectura de la Ley 715 de 2001, ella fue sancionada y promulgada el 21 de diciembre de 2001, fecha en la cual entró a regir.

Ello significa, sin más, que anticipó su vigencia al Acto Legislativo que dice reglamentar, lo que resulta absolutamente reñido no sólo con la lógica jurídica, sino, también, con la lógica formal.

De haberse cumplido a plenitud por el legislador con lo dispuesto por el constituyente, el proyecto que dio origen a la Ley 715 de 2001, no podría haberse presentado sino con posterioridad al 1º de enero de 2002, dentro del primer mes del período legislativo próximo a iniciarse, es decir a partir del 20 de julio de 2002.

De haber sucedido así, el régimen del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos de la Nación a que se referían los artículos 356 y 357 de la Constitución Política habría continuado vigente para las entidades territoriales durante un año más. Ello, de manera contraria a la Carta les fue desconocido con inmensas repercusiones de orden fiscal por la presentación anticipada, el trámite acelerado, la pronta sanción y la promulgación de

la ley con premura, para que tuviera vigencia inmediata, esto es a partir del 21 de diciembre de 2001 de suerte tal que, sus disposiciones, lesivas de los intereses fiscales de departamentos, distritos y municipios pudieran reflejarse en la aprobación del presupuesto para el año 2002, como en efecto ocurrió pasando por encima de la voluntad del constituyente para darle satisfacción a la pretensión del ejecutivo, varias veces manifestada en ese sentido por el señor Ministro de Hacienda.

En virtud de haberse actuado como se actuó, se llegó al quebranto no sólo de la Carta Política, sino, como resulta evidente, del propio orden que debe observarse en el discurrir lógico de la legislación, pues, aquí, por una extraña paradoja la hija del Acto Legislativo 01 de 2002, o sea la Ley 715 de 2001, inició su vigencia antes de la de aquél, lo que en el orden biológico sería tanto como la posibilidad de que la madre naciera después del hijo, fenómeno extraño e inadmisible pero que, sin embargo, la Corte en Sentencia C-618 de esta misma fecha no tuvo ningún reato en aceptar y de la cual los suscritos magistrados discrepamos, como hemos de recordarlo ahora en este salvamento de voto por tratarse de la misma ley.

2ª. El Constituyente Derivado, que para el caso lo es el Congreso de la Republica, en ejercicio de la potestad para reformar la Constitución, de manera expresa estableció que el Acto Legislativo No. 01 de 2002 sólo entraría a regir “a partir del 1º de enero del año 2002”.

Ello significa, se repite, que las disposiciones en él contenidas, pese a su existencia, no podían entrar en vigor antes de esa fecha. En consecuencia, deducir como se hizo en la Sentencia de la cual discrepamos que porque el Acto legislativo fue aprobado por el Congreso antes del 1º de enero del año 2002 entraba en vigor de manera inmediata y sin que transcurriera ningún plazo para que comenzara su vigencia, resulta absolutamente contrario al mandato expreso del constituyente y, como salta a la vista, es esa una interpretación equivocada que confunde dos asuntos por completo diferentes: la existencia de la norma jurídica y la vigencia de ella. Bien puede suceder que una ley exista, y sin embargo puede no encontrarse en vigor como ocurre cuando el legislador que la dicta ordena que entre a regir en una fecha posterior porque considera prudente otorgar un plazo para la aplicación de la norma nueva, de lo cual abundan los ejemplos en la legislación colombiana; e igualmente, cuando el legislador guarda silencio sobre la fecha en que la nueva ley entra a regir, es entonces de forzosa aplicación el Código de Régimen Político y Municipal en el que se establece que habrá en ese caso un período de dos meses entre la

promulgación y el comienzo de la vigencia de esa ley, lo que se conoce como la “vacatio legis”.

Con mucha mayor razón si el propio constituyente ordenó que el Acto Legislativo 01 de 2001 que él aprobó sólo entrara a regir el 1º de enero del año 2002, el Congreso no podía darle aplicación antes de esa fecha pues el legislador queda sometido a la norma expresa del constituyente.

Es entendible que el Gobierno Nacional, por conducto de su Ministro de Hacienda, impulsara el desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001 para que se expidiera con prontitud lo que posteriormente fue la Ley 715 de 2001. Pero lo que resulta inaceptable de cara a la Constitución es que esa urgencia ministerial lleve, como sucede con esta Ley, a una violación de la Carta Política y del Acto Legislativo que el mismo Gobierno impulsó en el Congreso.

Es claro que si el constituyente, en ejercicio de su función no quiso que ese Acto Legislativo comenzara a regir antes sino “a partir del 1º de enero del año 2002”, antes de esa fecha el Congreso de la República no podía expedir la ley ya mencionada por cuanto, la potestad que el tiene para “hacer las leyes” conforme al artículo 150 de la Carta para dictar esa ley se encontraba suspendida entre la fecha de aprobación del Acto Legislativo y el 1º de enero del año 2002. Llegada esta fecha podía el Congreso desarrollar con la expedición de leyes el Acto Legislativo 01 de 2001, como puede hacerlo para derogar la Ley 715 de 2001, o para reformarla o para sustituirla íntegramente si así lo juzga conveniente. Pero no antes del 1º de enero de 2002, por una razón sencilla: porque el legislador está sometido a la Constitución y así lo ordenó el Acto Legislativo 01 de 2001, de manera expresa en su artículo 4º.

No cabe pues aceptación alguna a la interpretación según la cual la “intención del constituyente era que la ley en cuestión se expidiera lo más pronto posible para que, en todo caso, la reforma constitucional y la ley que la desarrolla, entraran en vigencia al tiempo con el fin de que ambas conformaran una regulación congruente y completa del nuevo régimen de participaciones de las entidades territoriales” como se afirma en la Sentencia C-618 de 8 de agosto de 2002.

Semejante aseveración resulta por entero huérfana de argumentación que la sustente. De un lado porque eso significa que con la Sentencia de la Corte ya mencionada esta Corporación deroga, -aunque sin decirlo- el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2001; y, de otra parte,

porque si no lo deroga le hace decir a ese Acto Legislativo que la reforma constitucional y la ley que la desarrolla deberían entrar en vigencia al mismo tiempo, lo que no aparece en parte alguna en el articulado del Acto Legislativo aludido.

Pretender que esa es la conclusión que se desprende de la historia de la tramitación del Acto Legislativo 01 de 2001 que figuró en el Senado como proyecto 012 de 2000 y 120 en la Cámara, constituye una tergiversación pues lo que quiso el constituyente fue que las normas contenidas en ese acto reformativo de la Constitución fueran desarrolladas por una ley que se dictara pronto pero no antes de la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2001; y, para ello le impartió al Gobierno una orden: la de presentar el proyecto respectivo “a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo”. Y el próximo período legislativo después de que esa reforma constitucional entrara a regir, es decir el posterior al 1º de enero del año 2002, no podía ser jamás el comprendido entre el 20 de julio y el 17 de diciembre del año 2000, pues es evidente que éste es anterior al 2001. Es claro, entonces que ha debido darse aplicación al artículo 138 de la Carta en el cual, sin ambigüedades de ninguna especie, se establece que el Congreso se reúne en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, el primero de los cuales comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre y el segundo el 16 de marzo y concluye el 20 de junio de cada año.

Así las cosas, siendo, como lo son, conceptos diferentes los de existencia y vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001, aunque ese acto existiera antes del 1º de enero de 2002, ello no significa que se encontrara rigiendo sino que su vigencia pendía del transcurso de un plazo entre la fecha en que ese Acto Legislativo fue aprobado y el 1º de enero de 2002 porque así lo quiso el constituyente.

3ª. Se aduce en la Sentencia de la cual discrepamos que el control de constitucionalidad se ejerce por la Corte confrontando las “normas legales acusadas, con las normas constitucionales actuales”, para concluir, sin más, que al momento de pronunciarse el fallo existen tanto el Acto Legislativo 01 de 2001 como la Ley 715 del mismo año y que, por consiguiente, no existe ninguna inconstitucionalidad.

Aquí, a nuestro juicio de nuevo yerra la Corte en la argumentación. En efecto, aunque en abstracto resulta ser cierto que la ley se compara con la Constitución para deducir si se conforma o nó con la Carta Política, lo que se elude es el análisis de esa ley frente a la

Constitución que expresamente dispuso que el proyecto de ley para regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, sólo podría presentarse cuando ese Acto Legislativo entrara a regir y, en todo caso a más tardar el primer mes de sesiones del período legislativo próximo a esa fecha. (Artículo 4º y párrafo transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 01, que en ese punto reformó el artículo 356 de la Carta).

De aceptarse el argumento de la Corte para sacar adelante la constitucionalidad de la Ley 715 de 2001, habría que concluir que por ese aspecto podría violarse lo dispuesto en el párrafo transitorio del nuevo artículo 356 de la Constitución en armonía con el artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2001, sin ningún control pues a nadie se le escapa entre el 21 de diciembre de 2001 fecha en que fue promulgada esa ley el 10 de enero de 2002 ni puede presentarse una demanda de inconstitucionalidad por razón de las vacaciones judiciales, ni aunque se pudiera presentar podría tramitarse para dictar la sentencia antes del 1º de enero de 2002 pues a esa fecha apenas se encontraría transcurriendo el término para dictar el auto admisorio de la demanda y quedaría faltando todo el término señalado en la ley para la intervención ciudadana, para la intervención del Procurador, para que el magistrado sustanciador registrara el proyecto de fallo y para que la Sala Plena de la Corte pudiera dictar la sentencia.

4ª. Es tan grave la errónea argumentación de la Corte a que se ha hecho referencia en los numerales precedentes, que si se tratara de un Acto Legislativo que hubiera dispuesto -lo que ojalá no ocurra jamás- el restablecimiento de la pena de muerte decretada en sentencia por los Jueces de la República y, al mismo tiempo, ante el horror de su aplicación el constituyente dispusiera que ese Acto Legislativo no podría entrar en vigor sino en el año 2050, a pretexto de que la reforma de la Constitución ya existe se pudiera dictar una ley que desarrollara esa fatídica institución y los jueces la aplicaran de inmediato y antes de llegar el año en que por desgracia empezaría a regir.

E igualmente cosa sucedería si un Acto Legislativo ordenara la desaparición de los Departamentos y en su artículo final dijera que tal reforma sólo entraría en vigencia a partir del año 2010; y, pretextando la existencia de esa reforma constitucional se dictara una ley para regular la nueva división territorial que reemplazaría a los Departamentos y se procediera a ponerla en funcionamiento desde ya.

Como se ve, nos encontramos ante situación idéntica a la descrita con los ejemplos propuestos, no obstante lo cual se declaró la exequibilidad de la Ley 715 de 2001, decisión que deja, además, incólume el conjunto de disposiciones que en el orden presupuestal se adoptaron para el año 2002 en el Presupuesto Nacional aprobado en el 2001 en detrimento de las entidades territoriales, las que no podían ser dictadas sino en el año 2002 si se expedía esa ley; y sólo para aplicarlas en el Presupuesto que rija en el período fiscal de 2003.

Así, con ese pronunciamiento de la Corte se procedió como los generales autoritarios de las guerras civiles del Siglo XIX que fusilaron a sus víctimas sin que llegara la orden; la que, en algunos casos, jamás les llegó.

5ª. Es curioso, por decir lo menos que aquí, ante la realidad inocultable de la inexequibilidad que queda demostrada de manera irrefragable, se optó en un acto que podría denominarse de “pudor constitucional” por reformar también el artículo 113 de la Ley 715 de 2001 para hacerle decir lo contrario de lo que dijo. En efecto, aunque en él se afirma que esa ley entra a regir a partir de la fecha de su expedición, la Corte por sí y ante sí decidió en el numeral 3º de la parte resolutive del fallo declarar exequible ese artículo “en el entendido que la fecha de entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 es el 1º de enero de 2002, día en que empezó a regir el Acto Legislativo 01 de 2001”.

6ª. Aún en la improbable hipótesis de que la Ley 715 de 2001 fuera constitucional no obstante haber sido expedida antes de tiempo, como ya se demostró, para los suscritos magistrados resulta incuestionable que las normas contenidas en los artículos 5º, numerales 5.7 y 5.18; 6º numerales 6.2.6, 6.2.10, 6.2.11., 6.2.15., 7º numerales 7.3, 7.4, 7.15; 8º numeral 8.2.; 10º numerales 10.7, 10.8, 10.10, 10.11, 15 numeral 15.1, 17, 21, 34, 40, párrafos 1 y 2, y numeral 40.3, al igual que las contenidas en el numeral 6.2.3 del artículo 6º, en el artículo 22, el inciso 6º del artículo 24, en el artículo 111, numeral 111.2 de la Ley 715 de 2001, disposiciones estas últimas cuatro declaradas exequibles en la Sentencia C-617 de 8 de agosto de 2002, están afectados de inconstitucionalidad, todos, por ostensible violación del principio de la unidad de materia. Por ello, reiteramos lo dicho en el salvamento de voto a la sentencia en el cual expresamos que:

Conforme al artículo 158 de la Constitución Política los proyectos de ley deben referirse “a

una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, exigencia constitucional respecto de la cual se dijo por la Corte en Sentencia C-025 de 4 de febrero de 1993, que “se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaure, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de sus comportamientos prescritos. El Estado Social de Derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República”, razón esta por la cual, ese vicio, si existe en una ley, “no es subsanable” según expresó la Corte en la sentencia citada y, “por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley” (magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz”).

Afirmamos entonces, y hoy lo reiteramos, que las normas que se declaran exequibles relacionadas con concursos para ingreso y ascenso de docentes, administración de instituciones educativas y personal docente y administrativo, evaluación de desempeño de rectores y directores y docentes directivos, asignación de ellos a las plantas departamentales o municipales, inscripción y ascenso en el escalafón, traslados, funciones de rectores o directores y, en general, todo lo relacionado con la situación laboral y administrativa del personal docente del país y las facultades extraordinarias para expedición de un nuevo régimen de carrera docente y administrativa, son extrañas por completo a la Ley 715 de 2001 que tuvo por objeto la regulación de la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, y se extendió a cuestiones ajenas a la materia de esa ley, que el legislador puede regular pero en una ley diferente para no quebrantar, como ahora quebrantó el artículo 158 de la Constitución Política.

7ª. No obstante las razones expresadas en este salvamento de voto, la Corte declaró la exequibilidad de la Ley 715 de 2001 y en particular la de los artículos ya mencionados, razón

esta por la cual dejamos en los términos anteriores expresada con respeto pero con la indispensable claridad nuestra discrepancia con la Sentencia C-618 de 8 de agosto de 2002. Es todo.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA JAIME ARAUJO RENTERIA

1 Hasta aquí el proyecto de sentencia presentado originalmente por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra a la Sala Plena de la Corte Constitucional.

2 Acto Legislativo 01 de julio 30 de 2001, artículo 2°, párrafo transitorio: “El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.”

3 Cosa diferente sería si la norma dijera: “Facúltese al Gobierno, durante un mes, para presentar un proyecto de ley mediante el cual (...).”

4 Ley 715 de 2001, artículo 113: Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga la Ley 60 de 1993, los artículos 82, 102, 103, tercer inciso y párrafo primero del artículo 105, 120, 121, 122, 123, 124, 134, el literal d) del numeral 1 del artículo 148, el artículo 154, el literal g) del artículo 158, el literal e) del artículo 161 y el artículo 172 de la Ley 115 de 1994; los artículos 37, 61, las secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, el último inciso del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, los incisos tercero y cuarto del artículo 20 de la Ley 344 de 1996 y las demás normas que le sean contrarias.

5 “Eine Rechtsnorm gilt ...darum, weil sie in einer bestimmten, und zwar in letzter Linie in einer von einer vorausgesetzten Grundnorm bestimmten Weise erzeugt ist”. RRL, p.200; “Una norma jurídica es válida en cuanto ha sido creada de acuerdo con determinada regla y sólo por ello”. “Teoría General ...”, cit. P. 133.

6 “Mit dem Worte ‘Geltung’ bezeichnen wir die spezifische Existenz einer Norm”, RRL, p.9.

7 “Dass eine sich auf das Verhalten eines Mensch in der Norm bestimmten Weise verhalten soll”, RRL, p.196.

8 Bulygin, E. Sentencia judicial y creación de derecho, en Análisis lógico y derecho. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

9 Ver entre otras las sentencias C-760/01 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa) y C-775/01 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), con relación al Código de Procedimiento Penal, Ley 600 de 2000; y las sentencias C-646 /01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-431/01 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), con relación al Código Penal, Ley 599 de 2000.

10 En la sentencia C-600^a de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte decidió declarar exequible una ley ordinaria a pesar de haber sido tramitada como ley orgánica, entre otras razones, en virtud del principio de conservación del derecho.

11 En efecto según el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal “la ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada”, entendiendo por promulgación “insertar la ley en el periódico oficial.” Según esto no sólo se estaría nuevamente ante el problema de vigencia suscitado por el hecho de que el Presidente hubiese sancionado la Ley a los dos días de que le fuera enviada, puesto que se promulgó ese mismo día, sino que la observancia de la misma no sería a partir del 1 de enero de 2002, como fue la voluntad del constituyente, sino casi dos meses después.

12 Corte Constitucional, sentencia C-540/01; M.P. Jaime Córdoba Triviño. En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar exequibles varios artículos de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional” que habían sido demandados por desconocer el principio de unidad de materia.

13 El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya

materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Corte Constitucional, sentencia C-540/01; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este caso la Corte decidió reiterar la doctrina según la cual una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo “cuando existe absoluta falta de conexión” entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre consignada. Por ello, no desconoce el principio de unidad de materia incluir dentro del Estatuto de Puertos Marítimos la actividad de remolque como criterio para definir quién es operador portuario.

15 Corte Constitucional, sentencia C-540/01; M.P. Jaime Córdoba Triviño.