

Sentencia C-633/96

LEY ESTATUTARIA Y ESTATUTO-Diferencias

De la Constitución no resulta la identidad entre todo “estatuto” y las leyes estatutarias, pues mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación, es taxativa. Al paso que el nivel jerárquico de las leyes estatutarias es superior al de las demás leyes en el ámbito del asunto que regulan, un estatuto sobre determinada materia respecto de la cual el legislador ha resuelto disponer es, en principio, ley ordinaria y tan sólo de manera excepcional podría adquirir el carácter de estatutaria. La sola utilización de la palabra “estatuto”, para distinguir un conjunto de normas, no puede conducir a la conclusión de que se está en presencia de una ley estatutaria o de algo que debiera tramitarse como tal.

CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Naturaleza de sus normas

En lo que atañe a las normas sobre contratación administrativa, su naturaleza no tiene un rango superior al de las otras leyes de la República, pues de tales preceptos no depende la expedición de otros ni mediante ellos se rige una actividad a la que deba entenderse subordinada la función legislativa ordinaria. Se trata de contemplar normas especiales para la contratación que tiene lugar entre el Estado y los particulares, por oposición a la que se desarrolla con arreglo a las leyes civiles y mercantiles únicamente entre personas privadas, luego no existe motivo alguno para que, únicamente en consideración a los sujetos que intervienen como partes en una y otra clase de contratos, las reglas aplicables pudieran tener jerarquía normativa diferente.

NORMA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Expedición por Congreso/NORMA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Facultades extraordinarias al Ejecutivo

La competencia para expedir las normas sobre contratación de la Administración Pública corresponde, en principio, al Congreso. La Constitución autoriza a la Rama Legislativa para

revestir de manera temporal al Ejecutivo de precisas facultades extraordinarias para expedir, mediante decretos con fuerza de ley, normas que por regla general encajan dentro de las atribuciones del Congreso, siempre que lo exija la necesidad o lo aconseje la conveniencia pública y que las facultades correspondientes sean expresamente solicitadas por el Gobierno y aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las excepciones a esa posibilidad constitucional son taxativas. Como las normas de contratación administrativa no hacen parte de ninguna de dichas categorías, la Corte considera que, para su expedición o reforma, el Presidente de la República puede ser revestido de facultades extraordinarias.

Referencia: Expediente D-1342

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 del Decreto 2150 de 1995.

Actor: Job Segundo Zuleta Vega

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JOB SEGUNDO ZULETA VEGA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 del Decreto 2150 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

“DECRETO NUMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

(...)

ARTICULO 38.- MENOR CUANTIA PARA LA CONTRATACION. Para efectos de la contratación pública se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.000.000 e inferior a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior a 250.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 50.000 e inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual inferior a 50.000 salarios mínimos legales mensuales la menor cuantía

será de 125 salarios mínimos legales mensuales”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la transcrita norma vulnera el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política.

A su juicio, al modificarse el literal a), numeral 1º, del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación Pública- se está transgrediendo la prohibición de modificar leyes estatutarias a través de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano ALVARO NAMEN VARGAS, apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito solicitando a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada.

Considera que la Ley 80 de 1993 no constituye una ley orgánica, ni un código y mucho menos una ley estatutaria.

A su juicio se trata simplemente de una compilación de normas que por haber sido incorporadas a un cuerpo denominado “estatuto” no pueden asimilarse a una ley estatutaria.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación (E), JOSE LEON JARAMILLO JARAMILLO, solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada.

Manifiesta que una ley es estatutaria cuando ha surtido un trámite cualificado, siempre que trate sobre alguna de las materias señaladas taxativamente por el artículos 152 de la Constitución Política.

Asevera que la temática contractual no hace parte de esas materias de ley estatutaria y que por lo mismo la Ley 80 no es una de ellas.

Crítica la identificación que hace el actor entre las acepciones de “estatuto” y “ley estatutaria” como fundamento de su demanda, pues -dice- desde antiguo la palabra “estatuto” se aplica en general a toda clase de leyes, ordenanzas y reglamentos, que en manera alguna puede confundirse con lo predicado anteriormente sobre ley estatutaria.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Carta Política.

2. Diferencia entre leyes estatutarias y estatutos

El único cargo formulado por el demandante es, en este caso, el de que el artículo materia de examen, relativo a la contratación pública, ha debido expedirse por el Congreso, previo el trámite de las leyes estatutarias, en cuanto queda integrado al estatuto general sobre la materia.

El artículo 150 de la Constitución confía, en efecto, al Congreso la responsabilidad de expedir “el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

Por su parte, el artículo 152 de la Carta señala las materias que serán objeto de regulación por medio de leyes estatutarias, y, al hacerlo, no incluye el tema de la contratación administrativa como sujeto a las especiales exigencias formales previstas en el artículo 153 ibídem, ni confiere a las leyes correspondientes un rango superior.

Para la Corte es claro que de la Constitución no resulta la identidad entre todo “estatuto” y las leyes estatutarias, pues mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación en el artículo 152 ibídem, es taxativa.

Por otro lado, al paso que el nivel jerárquico de las leyes estatutarias es superior al de las

demás leyes en el ámbito del asunto que regulan, como ya ha tenido ocasión de destacarlo esta Corte, un estatuto sobre determinada materia respecto de la cual el legislador ha resuelto disponer es, en principio, ley ordinaria y tan sólo de manera excepcional podría adquirir el carácter de estatutaria: si en sustancia corresponde a uno de los objetos enunciados en el artículo 152 C.P.

En lo que atañe a las normas sobre contratación administrativa, su naturaleza no tiene un rango superior al de las otras leyes de la República, pues de tales preceptos no depende la expedición de otros ni mediante ellos se rige una actividad a la que deba entenderse subordinada la función legislativa ordinaria.

Además, es claro que se trata, simplemente, de contemplar normas especiales para la contratación que tiene lugar entre el Estado y los particulares, por oposición a la que se desarrolla con arreglo a las leyes civiles y mercantiles únicamente entre personas privadas, luego no existe motivo alguno para que, únicamente en consideración a los sujetos que intervienen como partes en una y otra clase de contratos, las reglas aplicables pudieran tener jerarquía normativa diferente.

En criterio de la Corte, la sola utilización de la palabra “estatuto”, para distinguir un conjunto de normas, no puede conducir, sin mayor análisis, a la conclusión de que se está en presencia de una ley estatutaria o de algo que debiera tramitarse como tal.

Por otra parte, debe observarse que, al tenor del artículo 150 de la Constitución, la competencia para expedir las normas sobre contratación de la Administración Pública corresponde, en principio, al Congreso.

Sin embargo, la misma Constitución autoriza a la Rama Legislativa para revestir de manera temporal al Ejecutivo de precisas facultades extraordinarias para expedir, mediante decretos con fuerza de ley, normas que por regla general encajan dentro de las atribuciones del Congreso, siempre que lo exija la necesidad o lo aconseje la conveniencia pública y que las facultades correspondientes sean expresamente solicitadas por el Gobierno y aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (artículo 150, numeral 10, C.P.).

Las excepciones a esa posibilidad constitucional son taxativas y la propia Carta se ha ocupado de enunciarlas: las facultades extraordinarias no se pueden conferir para expedir o

reformular códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni tampoco en materia de impuestos.

Como las normas de contratación administrativa no hacen parte de ninguna de dichas categorías, la Corte Constitucional considera que, para su expedición o reforma, el Presidente de la República puede ser revestido de facultades extraordinarias.

Las consideraciones precedentes conducen a declarar que el precepto acusado podía incorporarse a un decreto dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias y, por lo tanto, no se configuró la inconstitucionalidad planteada, toda vez que su materia -la contratación administrativa- no ha sido reservada por la Constitución para el trámite excepcional de las leyes estatutarias.

La norma objeto de proceso será declarada exequible, pero, como el único punto debatido ha sido el referente al trámite, en los términos dichos, la exequibilidad se circunscribirá a la no exigencia de ley estatutaria para su expedición.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído

el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 38 del Decreto 2150 de 1995, únicamente en cuanto la materia en él tratada no exigía trámite de ley estatutaria.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General