

Sentencia C-810/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Vigencia de ley en sistema general de participaciones

Referencia: expediente D-3992

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 715 de 2001

Demandante: Jairo Alberto Baquero Prada

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Jairo Alberto Baquero Prada contra la ley 715 de 2001.

I. NORMA DEMANDADA

La naturaleza del cargo de inconstitucionalidad formulado contra la ley 715 de 2001 no exige, en esta oportunidad, la transcripción del texto de la norma demandada sino solamente el de su artículo 113, referente a la vigencia y derogatoria de la ley. Se precisa, sin embargo, que se demanda la inexequibilidad de ley 715, en su integridad.

“LEY 715 DE 2001

(diciembre 21)

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..

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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 disposiciones que le sean contrarias.¹

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable de la totalidad del articulado de la ley 715 de 2001 por considerar que en su aprobación el Congreso de la República vulneró los artículos 4, 165, 347, 356 y 357 de la Constitución Política.

El actor afirma que la ley 715 se encuentra viciada desde su sanción y publicación efectuadas el 21 de diciembre de 2001, puesto que fue expedida con base en el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual, por disposición de su artículo 4º, comenzó a regir tan sólo a partir del 1º de enero de 2002.

Por lo anterior, “la ley 715 entra en vigencia cuando el acto legislativo al que pretendió darle desarrollo no había nacido a la vida jurídica” (fl. 7). Entonces, la ley 715 vulnera los principios constitucionales invocados al dictar normas y regular asuntos constitucionales inexistentes en el ordenamiento jurídico.

El actor expone también como fundamento de inconstitucionalidad la inaplicación del párrafo transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2001, según el cual “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”. Por ello, afirma que “aquí también se incurre en error que afecta de manera grave la vigencia de la ley, y es que pese a que la expresión ‘a más tardar’ pudiera interpretarse como un término perentorio para el Gobierno, esa tajante advertencia se imparte al ejecutivo sólo el 1º de enero de 2002, fecha en que el acto legislativo que la contiene entró en vigencia” (fl. 9).

Precisa, finalmente, que “el asunto de controversia se centra en la forma como las normas en general tienen vigencia y empiezan a tener efectos”, las cuales, “por regla generalísima se expiden para regir hacia futuro”. (fl. 6)

III. INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de su apoderado judicial, solicita a la Corte inhibirse para conocer de la exequibilidad de la ley 715 de 2001, por ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor formula un cargo indeterminado y global.

Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, representado por medio de apoderado judicial, pide a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

En su criterio, si se hubiese acudido al punto de vista sugerido por el demandante, significaría la parálisis, por falta de financiamiento, de los servicios públicos de educación, salud, agua potable, entre otros, puesto que la ley que desarrollara el Acto Legislativo sólo habría podido ser aprobada a mediados del año 2002, lo que “hubiera significado la violación o puesta en peligro de importantísimos derechos fundamentales de los asociados y todo

debido a la errónea interpretación de una norma. Cabe señalar, también, que aunque la Ley 715 de 2001 se promulgó el 21 de diciembre de 2001, su aplicación efectiva se hizo a partir de enero de 2002, al punto que la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones de 2002, se aprobó por el CONPES social el 28 de enero de 2002". (fl. 67)

Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley 715 pues el Acto Legislativo 01 de 2001 fue publicado en el diario oficial del 30 de julio de 2001, lo que significa que el texto jurídico estaba perfeccionado y ya hacía parte del ordenamiento jurídico cuando se expidió aquélla. "En ese contexto no cabe duda que la ley es posterior al Acto Legislativo, que cuando aquélla fue sancionada y promulgada éste tenía ya seis meses de incorporado a la Constitución" (fl. 48).

Intervención ciudadana

Andrea Carolina Ruiz Rodríguez, en calidad de ciudadana en ejercicio, interviene en el proceso para oponerse a los cargos expuestos por el actor, por cuanto el Acto Legislativo 01 de 2001 fue publicado el 1º de agosto de 2001 y, por ende, este es el momento en que el Gobierno queda facultado para presentar el respectivo proyecto de ley.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley 715 de 2001.

Considera el Procurador que el cuestionamiento de la Ley 715 de 2001 por razones de inconstitucionalidad, debería partir necesariamente de la confrontación entre el contenido de la misma y el Acto Legislativo del cual ella constituye su desarrollo legal, pues la voluntad explícita del legislador al dictar la ley en cuestión no fue la de desarrollar las normas constitucionales vigentes al momento en que ella fue sancionada, sino las del Acto Legislativo 01 de 2001, las que si bien es cierto aún no entrarían a regir, ya se conocían y el legislador válidamente podía desarrollarlas.

De otro lado, agrega el Procurador, la expedición de la ley mencionada unos días antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo que ella desarrolla, debe entenderse como un acto de diligencia tanto del Gobierno Nacional como del legislador, diligencia que encuentra sustento en los principios de eficiencia, eficacia y celeridad que han de caracterizar el comportamiento de las autoridades públicas, dentro del marco institucional de un Estado social de derecho, en procura del bien común.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Cosa juzgada

La Corte Constitucional ya se pronunció en relación con la inexecutable de la Ley 715 de 2001, por el hecho de su entrada en vigor antes de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001 que dice desarrollar.

En efecto, en la sentencia C-618 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, esta Corporación resolvió declarar exequible la Ley 715 de 2001, por el cargo relativo a su vigencia². Para la Corte, la redacción y la oportunidad en que surtió el trámite del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 del mismo año, tuvieron como finalidad su entrada en vigencia, de manera rápida y armónica, a partir de la vigencia fiscal del año 2002, por lo “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)”³.

En relación con la vigencia de la Ley 715, en aquella sentencia la Corte expuso estas consideraciones:

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 sí 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 exequible 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.

Dado que entre aquél y este proceso existe plena coincidencia de la norma demandada, los cargos elevados en su contra y la ratio decidendi en que se fundó la constitucionalidad condicionada en la citada sentencia y en la que ahora se profiere, opera respecto de la ley acusada el fenómeno de la cosa juzgada constitucional a que alude el artículo 243 de la Carta Política.

En consecuencia, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-618 de 2002.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Estar a lo resuelto en la sentencia C-618 de 2002.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Referencia: expediente D-3992

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 715 de 2001

Magistrado Ponente:

Jaime Córdoba Triviño

En relación con la Sentencia C-618 del 8 de agosto de 2002 (expediente D-3985) salvé el voto junto con el magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra, por considerar que, en su totalidad es inexecutable la Ley 715 de 2001 no obstante lo cual en la Sentencia aludida se declaró constitucional por la Sala Plena de esta Corporación.

En tal virtud, ahora aclaro mi voto pues, aunque existe cosa juzgada sobre el particular, a mi juicio esa Ley ha debido declararse inexecutable en la primera de las sentencias mencionadas.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

2 En el ordinal 5º de la parte resolutive de la sentencia C-618 de 2002, la Corte decidió: “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”.

3 *Ibidem*

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-600ª 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”, entendiéndose 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.