

Sentencia C-097/13

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EXCESO EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-No configuración de excesos en normas que adscriben a la Superintendencia Financiera de Colombia la inspección y vigilancia de los operadores de la PILA y le asigna otras funciones/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Responde a exigencias de coherencia y precisión temática

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-No se configura extralimitación cuando existe conexidad material y temática entre lo pretendido por el legislador al concederlas y por el ejecutivo al hacer uso de ellas

En el presente caso se demandan los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 19 de 2012, aduciéndose que su contenido excede las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador al Ejecutivo, ya que la ley habilitante y específicamente el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 son precisas, y no autorizaban al Presidente en ningún caso a cambiar el régimen de vigilancia y control de los operadores de la PILA, y mucho menos a crear un nuevo trámite, cuando la intención y el texto de la norma habilitante dispone lo contrario, esto es, la eliminación de trámites. Para la Corte los artículos demandados que disponen el régimen de inspección y vigilancia de los operadores de la PILA en cabeza de la Superintendencia Financiera, el trámite de autorización previa ante la mencionada Superintendencia, un régimen de transición para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia, nuevos deberes de los operadores, y otras funciones de la Superintendencia, resultan exequibles, toda vez que se encuentran material y temáticamente conectados con lo pretendido por el Legislador al otorgar las facultades extraordinarias, relacionado con normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad de la gestión pública, en desarrollo de una política antitrámites, y con lo pretendido por el Ejecutivo al hacer uso de ellas, asociadas con la necesidad de que las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas

con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos y la eficiencia y eficacia de la administración en relación con los fines del Estado, cumpliéndose con la exigencia de precisión temática en el otorgamiento de las facultades y con la determinación clara del marco temático y el contexto de necesidad regulativa.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETOS EXTRAORDINARIOS-Conexidad temática directa

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha afirmado que el contenido de los decretos extraordinarios debe tener una conexidad temática directa tanto con el texto de la disposición que dispone las facultades extraordinarias, como con el tópico de la regulación general en la cual se incluyó el artículo habilitante, y este énfasis en el contexto del otorgamiento de las facultades extraordinarias, tiene razón de ser en la consideración del principio de causalidad en esta materia, principio que hace posible la satisfacción del requisito de precisión, y la prohibición en la extralimitación del uso de estas facultades. Es por ello que el juez de control de constitucionalidad debe verificar la existencia de esa relación de causalidad entre el contenido de la regulación expedida en virtud de la delegación y el contenido amplio de la materia delegada.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Reglas

La figura de las facultades extraordinarias o delegación legislativa implica que el Congreso de la República puede expedir una ley de delegación o habilitante – es decir “de facultades extraordinarias” – en la que entrega ciertas materias al Presidente para que las desarrolle mediante normas con fuerza de ley, las cuales reciben el nomen iuris específico de decretos leyes. Los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, pueden reseñarse así: (i) no pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de

modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No aplicación a decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias

Si bien, de conformidad con el artículo 158 constitucional “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, precepto que consagra el así denominado principio de unidad de materia dentro del procedimiento legislativo, prescripción con un claro alcance: prohibir la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta Corporación en reiterada jurisprudencia, siendo la trasgresión de la unidad de materia caracterizada como un vicio de competencia, esto es un vicio de forma que trasciende al contenido de la ley y por lo tanto no es subsanable por el mero paso del tiempo. Así en tanto el principio de unidad de materia se predica de las leyes en sentido formal, no resulta aplicable a los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas.

PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTES PILA-Regulación

PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTES PILA-Naturaleza de los aportes/PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTES PILA-Cotizaciones que comprende

OPERADORES DE INFORMACION DE LA PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTES PILA-Funciones

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Funciones que se le adscriben tienen justificación en la mejora de la gestión pública

Los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 019 de 2012 disponen el régimen de inspección y vigilancia de los operadores de la PILA en cabeza de la Superintendencia Financiera, el trámite de autorización previa ante la mencionada Superintendencia, un régimen de transición para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia referida, nuevos deberes de los operadores, y otras funciones de la Superintendencia tales como suspender o reanudar las funciones de los operadores cuando éstos no cumplan los requerimientos. Dichos contenidos, suponen la concentración de la actividad de la vigilancia y control sobre los operadores de información de la PILA, lo que garantiza una adecuada gestión de dicha labor de vigilancia que se inscribe dentro de las reformas que buscan efectividad en el control de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos, en tanto se unifican los requerimientos de la actividad de los operadores, así como la instancia competente de rendición de cuentas; además de que ubica el proceso de captación de los recursos y a los ciudadanos obligados a los pagos, ante un punto específico de la administración pública para efectos de escrutar dicha actividad en general.

Referencia: expediente D- 9223

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 019 de 2012.

Demandante: Camilo Ernesto Jaimes Poveda.

Magistrado Sustanciador:

ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Camilo Ernesto Jaimes Poveda, presentó demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 019 de 2012.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas.

DECRETO 19 DE 2012

(enero 10)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1o. del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y

ARTÍCULO 73. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PARA OPERADORES DE LA PILA. El artículo 31 de la Ley 1393 de 2010, quedará así:

“La actividad del Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA- será objeto de inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, con base en las facultades legales previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás disposiciones que lo modifiquen y bajo los criterios técnicos aplicados a las demás entidades vigiladas, en materia de riesgo operativo, seguridad y calidad de la información.

El régimen sancionatorio aplicable a los Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA- será el previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 1465 de 2005 y demás disposiciones que los modifiquen o sustituyan.

La inspección y vigilancia se ejercerá por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, únicamente sobre la actividad del Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- definida en el artículo 2o del Decreto 1465 de 2005 y demás disposiciones que lo modifiquen o sustituyan.”

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Superintendencia Financiera de Colombia asumirá la función señalada en este artículo, seis (6) meses después de entrada en vigencia el presente decreto. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para adecuar la estructura de la citada Superintendencia, dotándola de la capacidad presupuestal y técnica necesaria para cumplir con dicha función.

ARTÍCULO 74. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN PREVIA. Las personas que pretendan desarrollar la actividad de Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, deberán acreditar ante la Superintendencia Financiera de Colombia que cuentan con la infraestructura técnica y operativa necesaria para funcionar en condiciones de seguridad, calidad y eficiencia.

ARTÍCULO 75. REGIMEN DE TRANSICIÓN PARA LOS ACTUALES OPERADORES DE INFORMACIÓN DE LA PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACIÓN -PILA-. Las personas que, a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto desarrollen la actividad propia del Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, previamente autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, y que en la actualidad no están bajo la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, deberán acreditar ante este Organismo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que la Superintendencia asuma la competencia para la vigilancia de los operadores de la PILA, el cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo anterior para continuar operando.

PARÁGRAFO. Las entidades que actualmente desarrollen la actividad de operación de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- que no cumplan con los requerimientos establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia, no podrán continuar desarrollando esta actividad a partir del vencimiento del plazo señalado en este artículo y deberán disponer lo necesario para la entrega de la información y culminación de sus actividades como operadores de la PILA.

ARTÍCULO 76. OTRAS FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA. En caso que la Superintendencia Financiera de Colombia en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia determine que los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- no cumplen con las condiciones señaladas en el presente

decreto podrá impartir las órdenes e instrucciones necesarias para su ajuste, pudiendo incluso ordenar la suspensión y el desmonte de las actividades autorizadas, si a ello hay lugar.

Los operadores de información podrán reiniciar la realización de las actividades autorizadas cuando acrediten el restablecimiento de las condiciones que establezca la Superintendencia Financiera para el cumplimiento de dicha actividad.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto 19 de 2012, vulneran el artículo 150-10 de la Constitución, en la medida en que su contenido excede las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador al Ejecutivo. De otro lado considera además que los mencionados artículos del Decreto 19 de 2012 en cuestión vulneran el principio de unidad de materia (art. 158 C.N).

Sobre el primer cargo explica el demandante, que el Decreto 19 de 2012 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgó mediante el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011. La referida Ley 1474 de 2011 tiene por objeto regular el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. En este contexto su capítulo VI contiene normas sobre políticas institucionales y pedagógicas. Dentro de las últimas se encuentra el artículo 75 que dispone un trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública para las autoridades administrativas que pretendan crear un nuevo trámite; y el parágrafo dispone la autorización al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley con el fin de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

A su turno – continúa el ciudadano demandante- los artículos demandados disponen el régimen de inspección y vigilancia de los operadores de la PILA en cabeza de la Superintendencia Financiera y su régimen sancionatorio en el Estatuto Orgánico Financiero (art 73 D. 19 /12). De igual manera se estipula el trámite de autorización previa ante la mencionada Superintendencia para quienes quieran ejercer como operadores (art 74 D. 19 /12), se establece un régimen de transición para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia Financiera y los nuevos deberes de los operadores (art 75 D. 19 /12), y

por último se establecen otras funciones de la Superintendencia tales como suspender o reanudar las funciones de los operadores cuando no se cumplan los requerimientos o cuando éstos subsanen fallas respectivamente (art 76 D. 19 /12). El anterior contenido, en opinión del actor, excede las posibilidades de regulación del Ejecutivo según las cuales, éste podía expedir normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

En efecto, según el criterio del demandante, las facultades otorgadas en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 son precisas, y no autorizaron al Presidente en ningún caso a cambiar el régimen de vigilancia y control de los operadores de la PILA, y mucho menos a crear un nuevo trámite, cual es el del artículo 74 consistente en que los operadores o quienes pretendan serlo deberán gestionar la respectiva solicitud ante la Superintendencia Financiera; cuando la intención y el texto mismo de la norma habilitante dispone lo contrario, esto es, la eliminación de trámites.

Alude el actor a la jurisprudencia constitucional sobre la necesidad de coherencia entre el contenido de la norma habilitante y el del decreto expido a expensas de éste. Concluye que esta Corte ha sido enfática en afirmar que la Constitución exige que las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador al ejecutivo para expedir decretos leyes, deben ser precisas, justamente porque constituyen el límite material dentro del cual puede el Presidente dictar normas con fuerza material de ley.

Por otro lado, sobre el segundo cargo el demandante argumenta que el Decreto 19 de 2012 tiene por objeto disponer regulaciones relativas a la supresión o reforma de trámites innecesarios existentes en la Administración Pública e incluye inexplicablemente los artículos demandados que versan sobre el régimen de vigilancia y control de los operadores de la PILA, y sobre nuevas competencias de la superintendencia bancaria. En opinión del actor esto vulnera la exigencia constitucional consignada en el artículo 158 según la cual toda ley debe referirse a una misma materia.

Con base en los anteriores argumentos solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto 19 de 2012.

IV. intervenciones

Intervención de la Superintendencia Financiera

La Superintendencia Financiera solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas. Alude en primer término a la pertinencia de explicar el entorno normativo de los operadores del PILA, en el que se ve claramente que el diseño de su regulación ha dispuesto un régimen de vigilancia en cabeza de varias superintendencias, pero bajo los criterios utilizados por la Superintendencia Financiera.

En este orden, el Interviniente explica que “antes de la expedición de los artículos aquí demandados, el Legislador ya había manifestado su intención de que todos los operadores de información siguieran los criterios establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia, por lo cual no resulta nada novedoso lo señalado en los artículos hoy acusados del Decreto 19 de 2012.” Agrega que el contexto de la Ley 1474 de 2011, que contiene la disposición habilitante, tiene como motivación principal “lograr una gestión pública más eficiente bajo el entendido de que sólo con una Administración Pública moderna y con control social es posible enfrentar la corrupción”. De ahí que la concentración de la vigilancia de la labor de los operadores de la PILA en una misma autoridad se configure en una medida que pretende, precisamente, lograr la eficiencia y eficacia en dicha tarea.

Sobre el último aspecto sostiene que los artículos acusados crean una regulación que “propende por eficiencia y la modernidad de la administración pública, y no tiene otro propósito que el de ejercer una inspección y vigilancia unificada y conforme a criterios técnicos y objetivamente establecidos, lo que se traduce en un fortalecimiento de la efectividad del control de la gestión pública, si se tiene en cuenta que se trata de recursos correspondientes al Sistema de Protección Social.” Añade que contrario a lo afirmado por el demandante no se crean nuevos procedimientos y trámites, sino que “deja en cabeza de una única entidad la labor de vigilar, controlar e inspeccionar la actividad de <operador de información>”.

Por otro lado, sobre el segundo cargo sostiene que la jurisprudencia de la Corte ha aclarado que el principio de unidad materia no significa que un cuerpo normativo deba regular un mismo tema, sino que la diversidad temática en ocasiones es necesaria cuando cada tópico regulado tiene el mismo fin regulativo, como es el caso.

Sobre el anterior aspecto resalta la Superintendencia Financiera que las disposiciones

demandadas “hacen parte del capítulo VI del Título II del Decreto Ley en estudio, que dispuso trámites, procedimientos y regulaciones especiales para el sector de Hacienda y Crédito Público, predicándose conexidad causal, temática y sistemática con las razones y consideraciones que fundamentan la expedición del Decreto ley 19 de 2012, que se reitera, no hace otra cosa que garantizar una gestión pública más eficiente, pues garantiza que todos los operadores de información de la PILA, sean vigilados, supervisados y controlados, por una sola Entidad del Estado, respecto de esa actividad, evitando con ello posibles tratos discriminatorios, prácticas corruptas, regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios; haciendo más efectivo y eficiente las fines del Estado.”

Por todo lo anterior, se reitera, la Superintendencia Financiera solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Para sustentar esta solicitud refiere inicialmente los principios jurisprudenciales sobre la exigencia constitucional de que los decretos dictados por el Ejecutivo en virtud de las facultades extraordinarias tengan como contenido regulaciones que no excedan los temas de la habilitación del legislador. Consigna entonces que la Corte Constitucional ha establecido que basta una relación directa de índole material entre el tema señalado en la ley de facultades y lo dispuesto en el decreto ley.

De este modo los artículos demandados establecen la concentración de las funciones de vigilancia y control sobre los operadores de información de la PILA, como medida tendiente a simplificar los trámites administrativos en el sector de hacienda y crédito público. Explica pues que bajo la norma anterior la vigilancia de los operadores se encontraba repartida en varias entidades, luego “la imprecisión de las normas para fijar cuáles entidades o superintendencias ejercían dichas funciones y bajo qué criterios se repartían, sin duda alguna traía consecuencias adversas para los usuarios, si se tiene en cuenta que en caso de querer presentar una queja relacionada con el funcionamiento de información de la PILA, se veían compelidos a realizar todo tipo de trámites y procedimientos ante cualquiera de estas entidades o, en su defecto, a no acudir a ninguna de ellas al desconocer cuál era la

competente para ejercer dicha labor de inspección y vigilancia. Ello claramente constituía un desgaste innecesario para la administración y para los ciudadanos, situaciones que exactamente pretendió eliminar el legislador mediante la concesión de las facultades extraordinarias.”

Por lo anterior el régimen contenido en las normas acusadas se configura, en su opinión, en un “complemente necesario” para aclarar, simplificar y hacer eficiente la labor de vigilancia sobre los operadores de información aludidos. Y esto a su vez beneficia a los usuarios en relación con las funciones de los operadores; así como a los mismos operadores, pues siguen los lineamientos de una sola entidad y rinden cuentas a la misma sin dudas concernientes a la competencia y a los requisitos para desarrollar su cometido de manera efectiva.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público envía escrito de intervención en el que pide a esta Corporación declarar exequibles los artículos objeto de la demanda. En primer lugar explica que sobre el primer cargo, que el demandante no presenta argumentos convincentes sobre la extralimitación del Ejecutivo en el uso de las facultades extraordinarias. Para el Interviniente el escrito de la demanda parece cuestionar la conveniencia de la creación de nuevas competencias de la Superintendencia Financiera para ejercer vigilancia y control sobre los operadores de información de la PILA, lo cual dificulta el pronunciamiento de constitucionalidad.

De otro lado, afirma el Interviniente que si la Corte decide estudiar de fondo el cargo referido, entonces en dicho análisis se debe considerar que las normas demandadas suponen una herramienta para evitar la corrupción. Esto en tanto la prevención de corrupción en el sector salud hace necesario aclarar y simplificar los controles sobre los actores del sistema que formalmente no pertenecen al mismo, pero realizan funciones importantes, como es el caso, pues se trata en últimas de salvaguardar los recursos y funcionamiento de dicho sistema para el beneficio de los ciudadanos. La mencionada simplificación en el ejercicio de la vigilancia en el contexto indicado, implica eficacia y eficiencia.

En este orden, ninguno de los cargos debe prosperar -continúa- en tanto las nuevas

funciones de la Superintendencia Financiera así como los nuevos deberes de los operadores “en lugar de vulnerar las facultades otorgadas por la Ley 1474, desarrollan efectivamente los postulados y políticas anticorrupción y anti-trámite consagradas en el Estatuto anticorrupción de la Ley 1474 de 2011, y hacen posible la protección constitucional de los recursos del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución.”

Intervención del Instituto colombiano de Derecho Procesal

El Instituto interviniente solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas. En primer término explica que resulta necesario analizar el contexto no solo del artículo que contiene el otorgamiento de las facultades extraordinarias, sino de la Ley 1474 de 2011 como ley habilitante. De este modo, afirma que dicha ley busca vigorizar las instituciones y herramientas del Estado para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública.

En este orden de ideas, sobre el primer cargo sostiene que contrario a lo afirmado por el demandante, los artículos acusados no hacen más que imponer a la Superintendencia Financiera una función relacionada justamente con la eficacia y transparencia de la función pública. De otro lado, en relación con el artículo 74 atacado, según el cual quienes sean operadores o pretendan serlo deben tramitar una autorización previa ante la Superintendencia en mención, señala que no se configura necesariamente en un nuevo trámite sino que “persigue (...) aliviar cargas para los ciudadanos y usuarios frente a las distintas entidades del Estado o sus contratista, no se trata de una norma que abrevie trámites o le quite cargas a las propias entidades estatales o sus contratistas, en desmedro de los derechos y oportunidades de los coasociados”.

De igual manera la regulación dispuesta en los artículos 75 y 76, relativos al régimen de transición de los operadores y a otras competencias de la Superintendencia Financiera, se circunscriben dentro de las necesidades del Estado concernientes a controlar una actividad especial “que mueve nueve mil millones de pesos de los colombianos diariamente”, y facilita por el contrario a los usuarios hacer las reclamaciones respectivas al interior de la dinámica del manejo de información de los aportantes.

En relación con el segundo cargo asevera que los artículos demandados “no son el polo

opuesto de lo buscado por el legislador, ni tampoco dejan de guardar relación de conexidad temática, sistemática ni teleológica como lo afirma el actor; muy por el contrario [se encuentra] una sincronía y total sintonía con el alma de la ley facultante, pues en últimas se contribuye con atacar la corrupción y hacerle más fáciles y expeditos los procedimientos a los ciudadanos de a pie.”

Intervención de la Universidad de Manizales

La Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales consignó en su escrito de intervención razones tendientes a fundamentar la vulneración del principio de unidad de materia. Justifica en primer término la procedencia de exigir el cumplimiento del principio de unidad de materia a decreto de facultades extraordinarias, con base en criterios jurisprudenciales establecidos en la sentencia C-280 de 1996, en la cual la Corte sostuvo que la necesidad de coherencia entre las disposiciones de un cuerpo normativo, es aplicable a estos decretos, por vía de verificar que todos los contenidos normativos, se refieran a los “asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones o analogías”.

Luego de ello afirma el Interviniente que resulta claro que las normas demandadas no corresponden a la eliminación de trámites innecesarios dentro de una política antitrámites, por lo cual se vulnera el principio de unidad de materia, entendido en este caso como la incoherencia entre los temas objeto de habilitación y los temas regulados efectivamente mediante la mencionada habilitación.

Intervención de la Universidad de Caldas

La Facultad de derecho de la Universidad de Caldas solicitó la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas, bajo la consideración de que su contenido configura una clara extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias.

Explica que “se desconoció el sentido de los verbos rectores de las facultades extraordinarias (suprimir reformar), puesto que en cambio se desplegó una actividad legislativa contraria y, por tanto, diferente, la misma que se concretó en la atribución de funciones a la Superintendencia Financiera de Colombia frente a los operadores de la PILA”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Vista Fiscal explica en relación con el primer cargo, que no existe extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente al expedir los artículos acusados, pues éstos procuran una reforma en el trámite de vigilancia de la gestión de los operadores de información de la PILA, consistente en simplificar dicho trámite, al concentrarlo en una sola entidad. Y ello, tiene consecuencias en la eficiencia y eficacia de la labor de estos actores del Sistema de Seguridad Social, lo cual a su vez evita escenarios de corrupción y dificultad para los usuarios.

Sobre el segundo cargo sostiene el Ministerio Público que el actor no demuestra la ausencia de conexidad entre las normas demandadas y la regulación general del Decreto 19 de 2012, por lo cual no es pertinente que el juez constitucional tenga que demostrar la conexidad aludida. Esto indicaría que el Tribunal Constitucional hiciera un estudio oficioso del Decreto a este respecto, lo cual no es el sentido del control rogado de constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 5 de la Carta.

Planteamiento de la discusión

2.- El demandante considera que los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto 19 de 2012, vulneran el artículo 150-10 de la Constitución, en la medida en que su contenido excede las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador al Ejecutivo. De otro lado considera además que los mencionados artículos del Decreto 19 de 2012 en cuestión vulneran el principio de unidad de materia (art. 158 C.N).

Sobre el primer cargo afirma que el Decreto 19 de 2012 tiene como límite temático la expedición de regulaciones para el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, mediante la posibilidad de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Dicho límite deriva de la Ley

1474 de 2011 y su artículo 75 que obran como normas habilitantes. Los artículos demandados disponen el régimen de inspección y vigilancia de los operadores de la PILA en cabeza de la Superintendencia Financiera y su régimen sancionatorio en el Estatuto Orgánico Financiero (art 73 D. 19 /12). De igual manera se estipula el trámite de autorización previa ante la mencionada Superintendencia para quienes quieran ejercer como operadores (art 74 D. 19 /12), se establece un régimen de transición para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia Financiera y los nuevos deberes de los operadores (art 75 D. 19 /12), y por último se establecen otras funciones de la Superintendencia tales como suspender o reanudar las funciones de los operadores cuando no se cumplan los requerimientos o cuando estos subsanen fallas respectivamente (art 76 D. 19 /12). Y, en opinión del actor el anterior contenido excede las posibilidades de regulación del Ejecutivo según las cuales, éste podía expedir normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Agrega en este aspecto que las facultades otorgadas en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 son precisas, y no autorizaron al Presidente en ningún caso a cambiar el régimen de vigilancia y control de los operadores de la PILA, y mucho menos a crear un nuevo trámite, cual es el del artículo 74 consistente en que los operadores o quienes pretendan serlo deberán gestionar la respectiva solicitud ante la Superintendencia Financiera; cuando la intención y el texto mismo de la norma habilitante dispone lo contrario, esto es, la eliminación de trámites.

Sobre el segundo cargo el demandante sostiene que el Decreto 19 de 2012 tiene por objeto disponer regulaciones relativas a la supresión o reforma de trámites innecesarios existentes en la Administración Pública e incluye inexplicablemente los artículos demandados que versan sobre el régimen de vigilancia y control de los operadores de la PILA, y sobre nuevas competencias de la superintendencia bancaria. Por lo cual se vulnera la exigencia constitucional consignada en el artículo 158 según la cual toda ley debe referirse a una misma materia.

3.- Los Intervinientes por su lado solicitan en su mayoría la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas. Aunque unos pocos consideran que uno de los dos cargos no está suficientemente argumentado por lo cual esta Corte debe declararse inhibida en dicho

aspecto. También, dos de los intervinientes hallan razón en algunos de los argumentos que expone la demanda y consideran que las normas vulneran los principios constitucionales aludidos por el demandante.

Quienes defienden la exequibilidad de los artículos atacados consideran en general, que resulta necesario analizar el contexto no solo del artículo que contiene el otorgamiento de las facultades extraordinarias, sino de la Ley 1474 de 2011 como ley habilitante, la cual busca vigorizar las instituciones y herramientas del Estado para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública, pues tiene como motivación principal “lograr una gestión pública más eficiente bajo el entendido de que sólo con una Administración Pública moderna y con control social es posible enfrentar la corrupción”. De ahí que la concentración de la vigilancia de la labor de los operadores de la PILA en una misma autoridad se configure en una medida que pretende, precisamente, lograr la eficiencia y eficacia en dicha tarea. Explican que bajo la norma anterior la vigilancia de los operadores se encontraba repartida en varias entidades, luego “la imprecisión de las norma para fijar cuáles entidades o superintendencias ejercían dichas funciones y bajo qué criterios se repartían, sin duda alguna traía consecuencias adversas para los usuarios, si se tiene en cuenta que en caso de querer presentar una queja relacionada con el funcionamiento de información de la PILA, se veían compelidos a realizar todo tipo de trámites y procedimientos ante cualquiera de estas entidades o, en su defecto, a no acudir a ninguna de ellas al desconocer cuál era la competente para ejercer dicha labor de inspección y vigilancia. Ello claramente constituía un desgaste innecesario para la administración y para los ciudadanos, situaciones que exactamente pretendió eliminar el legislador mediante la concesión de las facultades extraordinarias.”

Agregan que contrario a lo afirmado por el demandante no se crean nuevos procedimientos y trámites, sino que “deja en cabeza de una única entidad la labor de vigilar, controlar e inspeccionar la actividad de <operador de información>”, luego el régimen contenido en las normas acusadas se configura, como un “complemento necesario” para aclarar, simplificar y hacer eficiente la labor de vigilancia sobre los operadores de información aludidos. Y esto a su vez beneficia a los usuarios en relación con las funciones de los operadores; así como a los mismos operadores, pues siguen los lineamientos de una sola entidad y rinden cuentas a la misma sin dudas concernientes a la competencia y a los requisitos para desarrollar su cometido de manera efectiva.

Un interviniente considera que el primer cargo se sustenta sobre razones de inconveniencia de las nuevas facultades de Superintendencia Financiera atribuidas mediante las normas acusadas, y ello impide que se haga un estudio estricto de constitucionalidad sobre éstas, pues las razones de inconveniencia no son razones de inconstitucionalidad.

De otro lado, dos intervinientes encuentran que el contenido de los artículos estudiados excede claramente las facultades extraordinarias en la medida en que la renovación de la regulación del régimen de vigilancia sobre los operadores de información de la PILA, así como el establecimiento de nuevas competencias en dicho contexto a la Superintendencia Financiera, no se relaciona de manera directa con la autorización que el legislador hiciera al Ejecutivo para expedir normas anti-trámite con fuerza de ley.

4.- A su turno el Ministerio Público considera, en relación con el primer cargo, que no existe extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente al expedir los artículos acusados, pues éstos procuran una reforma en el trámite de vigilancia de la gestión de los operadores de información de la PILA, consistente en simplificar dicho trámite, al concentrarlo en una sola entidad. Y ello, tiene consecuencias en la eficiencia y eficacia de la labor de estos actores del Sistema de Seguridad Social, lo cual a su vez evita escenarios de corrupción y dificultad para los usuarios.

Sobre el segundo cargo sostiene el Ministerio Público que el actor no demuestra la ausencia de conexidad entre las normas demandadas y la regulación general del Decreto 19 de 2012, por lo cual no es pertinente que el juez constitucional tenga que demostrar la conexidad aludida. Esto indicaría que el Tribunal Constitucional hiciera un estudio oficioso del Decreto a este respecto, lo cual no es el sentido del control rogado de constitucionalidad.

5.- Una vez reconstruidos los argumentos de la discusión planteada ante la Corte en el presente proceso, esta Sala Plena considera pertinente, antes de presentar el problema jurídico a resolver, realizar una aclaración previa sobre el alcance de los cargos propuestos, con el fin de resolverlos de manera clara y pedagógica.

Asunto preliminar: alcance de los cargos propuestos y determinación del problema jurídico a resolver.

6.- Como se acaba de ver el demandante propone dos cargos contra las normas acusadas.

El primero, la vulneración del artículo 150-10 por la presunta extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo mediante la expedición de los contenidos normativos acusados. Y el segundo, la vulneración del artículo 158 de la Constitución, principio de unidad de materia, porque los artículos estudiados supuestamente no se relacionan con el tema general del decreto, cual es dictar normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Ahora bien, como quiera que el segundo cargo se refiere a la aplicación de una norma constitucional que alude a los proyectos de ley y no a los decretos con fuerza de ley, resulta necesario explicar la procedencia de dicha aplicación no en el contexto de un vicio de trámite del que adolecen los proyectos de ley tramitados en el Congreso, sino respecto de la coherencia de las regulaciones de un decreto cuyo origen es la autorización temática y temporal que el legislador otorga al Ejecutivo para expedir el decreto en mención.

7.- En efecto, de conformidad con el artículo 158 constitucional “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, este precepto consagra el así denominado principio de unidad de materia dentro del procedimiento legislativo. Se trata entonces de prescripción con un claro alcance: prohibir la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta Corporación en reiterada jurisprudencia. Precisamente por los contenidos axiológicos que garantiza, la trasgresión de la unidad de materia ha sido caracterizada como un vicio de competencia[1] en el proceso de formación de las leyes, es decir, como un vicio de forma que trasciende al contenido de la ley y por lo tanto no es subsanable por el mero paso del tiempo.

8.- Ahora bien, en relación con la aplicación de este principio a la necesidad de la congruencia y coherencia de los decretos de facultades extraordinarias se ha sostenido que en tanto “el principio de unidad de materia se predica de las leyes en sentido formal, producto de la actividad legislativa del Congreso, como una manera de garantizar la transparencia del debate y la coherencia temática en las leyes, (...) no resulta aplicable a

los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas, cuyo régimen se gobierna por otros principios constitucionales, en particular por la precisión que, de acuerdo con el artículo 150 numeral 10 de la Carta, deben tener las facultades extraordinarias, y por la necesaria congruencia que las disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias legislativas deben tener con la ley que confiere tales facultades. [Como quiera que] dicho principio busca, fundamentalmente, proteger el proceso deliberativo que caracteriza la formación de las leyes y que por definición está ausente en el trámite de expedición de los decretos con fuerza de ley por el gobierno. En este último caso, es claro que el principio de unidad de materia tiene un papel determinante en la fase previa de expedición de la ley de facultades que define el marco de la acción del gobierno, de modo tal que éste solo puede regular aquellas materias que estén comprendidas en el preciso ámbito de las facultades extraordinarias.”[2]

Con base en lo anterior la Corte ha establecido pues, que “la coherencia temática de los decretos que se expidan en ejercicio de las facultades extraordinarias está determinada por el ámbito preciso de dichas facultades. Tal precisión, por su parte se predica de la ley habilitante y no de los decretos expedidos al amparo de la misma.

Por consiguiente, si un Decreto Ley se extiende a regular materias distintas de aquellas que definen el preciso ámbito de la competencia extraordinaria del Presidente de la República, tal decreto sería contrario a la Constitución por desbordar el ámbito de las facultades extraordinarias, no por desconocer el principio de unidad de materia, el cual resulta aplicable, si, a la ley de facultades, en la medida en que las mismas sólo pueden conferirse de manera precisa sobre una materia claramente determinada.”[3]

9.- De lo anterior se concluye que la Corte Constitucional reconoce que los decretos de facultades extraordinarias para ser acordes con la Constitución deben ser en su contenido coherentes desde el punto de vista de las temáticas que regulen. Sin embargo resultaría confuso denominar esta prescripción como principio de unidad de materia, incluso si desde una perspectiva no formal así lo parece, pues la unidad de materia se refiere a un requisito procedimental de la formación de las leyes en el Congreso, y los decretos extraordinarios no surten dicho procedimiento. Entonces, la exigencia de constitucionalidad de estos decretos relativa a la coherencia y congruencia en su contenido, se analiza bajo el criterio de los límites temáticos que la norma habilitante imprime. Ello indica que todas las

disposiciones de un decreto extraordinario deben ser coherentes y congruentes con el tema general del mismo, el cual a su vez debe ser coherente y congruente con el tema de la habilitación.[4]

10.- De lo explicado se deriva, respecto del caso concreto, que en realidad el ciudadano demandante no ha planteado dos cargos distintos de los cuales se derive la vulneración de dos normas constitucionales (arts 150-10 y 158 CN), sino que ha propuesto un sólo cargo relativo a la presunta falta de coherencia temática entre la norma habilitante y algunos artículos del decreto acusado. De ahí, que esta Sala encuentre que la demostración sobre la coherencia en mención, o la ausencia de ella, implique atender las razones que el actor expresó para cada uno de los cargos. Esto es, las razones del segundo cargo, son también razones para sustentar la supuesta extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias (el primer cargo); ello por cuanto la argumentación de la demanda se dirige a cuestionar el hecho de que el Ejecutivo estuviese autorizado a regular los temas de los artículos acusados, pues la habilitación y así el decreto mismo, se referirían, en su parecer, a otros asuntos.

Ahora bien, la aclaración anterior también permite concluir que las propuestas de inhibición de algunos intervinientes y del Procurador General con base en la ineptitud de los cargos, no resulta suficientemente sustentada. En relación con el cargo relativo a la vulneración del principio de unidad de materia, se acaba de precisar que dichas razones aluden a la incoherencia presunta entre los temas regulados en el decreto y la denominación temática del artículo que contiene la habilitación. Y, el cargo consistente en la extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias, es en esencia lo mismo: falta de coherencia entre el contenido del decreto y el texto del artículo que dispone las facultades extraordinarias, como quiera que dicho texto se refiere a suprimir o reformar trámites o procedimientos innecesarios, y el mencionado decreto en los artículos acusados dispone la modificación del régimen de vigilancia sobre los operadores de información de la PILA. Esto indica que la carga mínima argumentativa y de claridad está cumplida en el presente caso, y amerita un pronunciamiento de mérito.

Problema jurídico

11.- De conformidad con lo expuesto hasta el momento, y en atención a la aclaración que

se acaba de hacer, corresponde a la Corte Constitucional determinar si los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto 19 de 2012, en la medida en que reforman el régimen de vigilancia y control sobre los operadores de información de la PILA y establecen competencias nuevas en cabeza de la Superintendencia Financiera; vulneran el artículo constitucional 150-10, como quiera que la norma habilitante y así el Decreto 19 de 2012 en general, versan sobre normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Para resolver este interrogante la Corte (i) reconstruirá la jurisprudencia sobre el uso de las facultades extraordinarias y la prohibición de extralimitación en el uso de éstas. Luego (ii) hará referencia al alcance de la regulación de la PILA y así a la función de sus operadores de información, para finalmente (iii) resolver el cargo mediante la determinación del contenido de los artículos demandados y su relación, o falta de ella, con el componente temático de la norma habilitante y del decreto 19 de 2012.

Facultades extraordinarias (delegación legislativa). Reiteración de Jurisprudencia.

12.- La posibilidad de que el legislativo (mediante una ley de facultades extraordinarias) delegue la expedición de normas con rango de ley, se ha establecido en nuestro orden constitucional en el artículo 150.10 de la Carta. Y las limitaciones a dicha facultad, al tenor del constituyente de 1991, se circunscriben a la expedición de códigos y creación de impuestos, y a la expedición de leyes estatutarias, orgánicas y marco o de objetivos y criterios. Esto es, que mediante las leyes de facultades extraordinarias se pueden delegar todos los temas, excepto los que prohíbe expresamente el inciso tercero del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución.

Así, la figura de las facultades extraordinarias o delegación legislativa implica que el Congreso de la República puede expedir una ley de delegación o habilitante – es decir “de facultades extraordinarias” – en la que entrega ciertas materias al Presidente para que las desarrolle mediante normas con fuerza de ley, las cuales reciben el nombre iuris específico de decretos leyes.

13.- En el mismo contexto, recientemente en sentencia C-240 de 2012 esta Sala Plena recogió y sistematizó criterios relativos al ámbito del uso de las facultades extraordinarias ante el fenómeno de la delegación. En la providencia en comento se manifestaron en primer

término “los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco[5], ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros[6]; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.”[7]

Se recalcó que la autorización al ejecutivo mediante el reconocimiento de dichas facultades, tiene como ventaja la celeridad en la expedición de normas con fuerza de ley, siempre que su exceso no afecte el principio democrático, pues “relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político”[8]. [C-240 de 2012][9]

14.- La jurisprudencia también se ha encargado de la reconstrucción de los criterios jurisprudenciales del requisito consistente en que dichas facultades deben ser precisas[10], contenido en el artículo 150.10 superior. Se ha sostenido que la mencionada expresión resulta un adjetivo con el cual se califica a las facultades extraordinarias que se reconocen al Presidente, concluyendo siempre que “es suficiente con que en ellas se establezcan los límites claros dentro de los cuales actuará el ejecutivo, sin que su generalidad implique un desconocimiento de la carta política”. Así, también en sentencias anteriores[11] se había explicado que la claridad implica una delimitación de la materia sobre la cual se faculta al Presidente, pero no el grado de amplitud de las mismas.

Sobre la extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias

15.- A partir de los anteriores criterios la jurisprudencia constitucional ha explicado el fenómeno de la extralimitación del Ejecutivo del uso de las facultades extraordinarias como causal de inexequibilidad. El elemento inicial que debe suscitar el análisis de esta causal,

como se acaba de exponer, es la adecuada interpretación de la exigencia de precisión temática en el otorgamiento de las facultades. Dicha precisión indica la determinación clara del marco temático para el cual se autoriza al Ejecutivo a expedir los decretos leyes. A su vez dicho marco se gesta en un contexto de necesidad regulativa que tiene dos consecuencias. La primera, se reitera, que las facultades no pueden ser exhaustivas en la medida en que terminaría el legislador regulando lo que pretende encargar en el Presidente. Y la segunda consistente en que la habilitación temática incluye tanto el contexto de la ley de facultades como la totalidad de los temas que conforman la mencionada necesidad de regulación.

Así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha afirmado que el contenido de los decretos extraordinarios debe tener una conexidad temática directa tanto con el texto de la disposición que dispone las facultades extraordinarias, como con el tópico de la regulación general en la cual se incluyó el artículo habilitante.

16.- El énfasis hecho por la Corte en el contexto del otorgamiento de las facultades extraordinarias, tiene razón de ser en la consideración del principio de causalidad en esta materia. Este principio desarrollado también jurisprudencialmente hace posible la satisfacción del requisito de precisión, y así de la prohibición en la extralimitación del uso de estas facultades. Y, explica que el juez de control de constitucionalidad debe verificar la existencia de una relación de causalidad entre el contenido de la regulación expedida en virtud de la delegación y el contenido amplio de la materia delegada.[14]

Por ejemplo, en el caso que dio lugar a la sentencia C-306 de 2004, un ciudadano demandó el decreto extraordinario por el cual se escindió el Instituto de Seguros Sociales y se crearon unas Empresas Sociales del Estado, por cuanto consideró que la norma habilitante no había autorizado al ejecutivo para dictar normas relacionadas con “(i) el régimen laboral de quienes eran servidores públicos en el Instituto de Seguros Sociales, incluida la modificación del vínculo existente, el cambio de las reglas y condiciones de trabajo y el desconocimiento de la convención colectiva vigente-; (ii) el régimen salarial y prestacional de tales servidores; (iii) su régimen de acceso y retiro a la carrera administrativa, y (iv) el régimen patrimonial del ISS, que comprendió la división y transferencia de parte de sus recursos a las nuevas Empresas Sociales.”

En la citada sentencia se sostuvo que “la convalidación del reconocimiento de la habilitación legislativa está supeditada al cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en el numeral 10° del artículo 150 superior. En particular, a la observancia del requisito de “precisión”, el cual, si bien le impone al Congreso el deber de señalar en forma clara y específica el campo normativo dentro de cual le corresponde actuar al Gobierno, no exige de aquél una definición minuciosa de los asuntos materia de regulación. De esa manera, en tanto sea posible encontrar una relación de causalidad directa entre las materias delegadas y las disposiciones dictadas por el Gobierno, debe entenderse cumplido tal requisito y, en consecuencia, ajustados a la Constitución los decretos leyes que hayan sido cuestionados por ese aspecto.”

Otro ejemplo reciente, se dio con la sentencia C-965 de 2012, en la que se estudió un decreto de facultades extraordinarias cuyo contenido dispuso regulaciones relativas a la nueva naturaleza de COLPENSIONES. La ley habilitante había autorizado al Presidente a modificar la naturaleza de las entidades públicas de conformidad con un criterio de eficacia, eficiencia y renovación de la administración pública. En virtud de dicha habilitación el decreto demandado en aquella oportunidad no sólo modificó la naturaleza jurídica de COLPENSIONES sino que dispuso la modificación a su régimen financiero y de manejo de recursos entre otros, por lo cual se demandó ante esta Corte por haber sido expedido mediante extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias con base en las cuales se expidió. Y esto en consideración a que en la norma que otorgó la autorización no se establecía nada distinto ni adicional a la modificación de la naturaleza jurídica de la entidad en cuestión.

En el caso citado la Corte demostró que el contexto de la ley habilitante suponía la pretensión del legislador de que se tomaran las medidas pertinentes para mejorar y racionalizar la función pública. Entonces, incluso si el artículo que consignó las facultades extraordinarias sólo hizo referencia a la autorización para modificar la naturaleza jurídica de la entidad, lo cierto era que el legislador, en la ley en que incluyó la habilitación, dispuso su intención de que se tomaran medidas adicionales o coherentes con la mejora del desempeño de la administración pública. Por ello dicho decreto se declaró exequible (C-965 de 2012), mediante la demostración de que las regulaciones incluidas en él buscaban y realizaban el objetivo general de la ley en la que se estipuló la habilitación.

De este modo, se concluye que la validez del requisito de precisión y de la prohibición de extralimitación, depende de si el Congreso ha fijado un objetivo claro y específico en torno a la materia, a los propósitos y a los criterios orientadores de la delegación, con el fin de no hacer inoperante el ejercicio de esta posibilidad constitucional. Así pues, este mandato y esta prohibición y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar específicamente el ámbito de la delegación y los temas que se deben regular por el Ejecutivo, sin que ello conduzca a desconocer el contexto y la necesidad regulativa a partir de la cual tuvo lugar la habilitación.

Sobre la naturaleza de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes “PILA”

16.- La Ley 100 de 1993 estableció la obligación de cotizar tanto al Sistema General de Pensiones como al Sistema General de Seguridad Social en Salud a las personas vinculadas mediante un contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios, servidores públicos, trabajadores independientes y pensionados (solo Sistema General de Salud por ser titulares de pensión). De otro lado, existe la obligación legal de realizar aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA”, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF”, a las cajas de compensación familiar y a la Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”.

En atención a lo anterior, el Gobierno Nacional a través del Decreto 3667 de 2004 estableció un sistema de pagos de bajo valor a través de un formulario único e integrado con criterios tecnológicos, con el fin de facilitar dicho pago al público en general y hacer más eficiente el recaudo de los referidos aportes. En este orden a través del Decreto 1465 de 2005 se creó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes “PILA”, en aras de determinar un criterio de pago unificado y sistematizado tanto de los aportes al Sistema General de Seguridad Social como de aportes parafiscales. Dicho decreto fue modificado parcialmente por el decreto 1931 de 2006 el cual estableció que el “PILA” es un mecanismo de pago electrónico o asistido a través del cual se realiza un pago unificado de todos los aportes al Sistema de Protección Social.

De otro lado, el Ministerio de Protección Social a través de la Resolución 0634 de 2006 determinó la estructura de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes “PILA”, es decir el contenido del formulario y cuáles datos se debían consignar de forma obligatoria y cuáles

de forma excepcional.

Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes

17.- En cuanto a los Operadores de Información de la “PILA”, al artículo 2° del decreto 1465 de 2005 dispuso que las Administradoras del Sistema de Administración Social son “...las Entidades Administradoras de Pensiones del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, las Entidades Administradoras de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, a las Entidades Promotoras de Salud, EPS y demás entidades autorizadas para administrar el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, así como el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar y, en lo pertinente, a Escuela Superior de Administración Pública, ESAP y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales...” ; y a su turno el artículo 4° del mismo Decreto establece que pueden ejercer funciones de Operador de Información:

1. Las administradoras del Sistema en forma conjunta y de forma directa.
2. Las administradoras del sistema en forma conjunta a través de sus agremiaciones.
4. las instituciones financieras directamente.
5. Las instituciones financieras por razón de un contrato celebrado con un tercero.

En cuanto a las funciones de los operadores de información, el artículo 2° Decreto 1465 de 2005 establece:

(...)

2.4.1 Suministrar al Aportante el acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por vía electrónica.

2.4.2 Permitir al Aportante el ingreso de los conceptos detallados de pagos, así como su modificación o ajuste previo a su envío o su corrección posterior. El ingreso de la

información detallada de los pagos se podrá realizar mediante la digitación de la información directamente en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social o de la actualización de los datos del período anterior, si lo hubiere; o la captura de los datos de un archivo generado por el Aportante u otros.

2.4.3 Aplicar las reglas de validación y generar los informes con las inconsistencias encontradas, para su ajuste o modificación previa a su envío, el cual se hará dentro de los términos establecidos en la ley, así como contar con una validación respecto de los elementos propios del pago y solicitar autorización para efectuar la transacción financiera.

2.4.4 Generar los archivos de salida, los reportes e informes que se requieran para los actores del Sistema o para las autoridades.

2.4.5 Almacenar durante un período de tiempo no inferior a tres (3) meses, el registro de identificación de Aportantes y la información histórica de la Planilla.

2.4.6 Mantener la conexión con la (las) Institución(es) Financiera(s) y/o los Sistemas de Pago, que permitan a l Aportante efectuar el débito a su cuenta y a las Administradoras recibir los créditos correspondientes.

2.4.7 Suministrar a quien corresponda, oportunamente, la información necesaria para efectuar la distribución de los pagos.

2.4.8 Realizar los procesos de conciliación y contingencias del proceso de intercambio de información.

2.4.9 Cumplir con el estándar de seguridad ISO 17799, de manera que sus políticas y prácticas de seguridad se enmarquen dentro de dicha norma que garantiza la seguridad necesaria en el proceso de remisión y recepción de la información.

2.4.10 Si ello se requiere, interactuar directamente con sistemas de pago electrónico, para efectuar la liquidación de los débitos a las cuentas de los Aportantes y de los créditos netos a las cuentas de los Administradores. Para los efectos de lo señalado en este numeral, los operadores de información serán responsables de las funciones señaladas en el numeral siguiente.

2.5 Para efectos de este decreto “Instituciones Financieras” se entiende la persona o personas que estando autorizadas para ello por la ley, ejecutan las siguientes funciones:

2.5.1 Servir de intermediario entre el Aportante y las Administradoras, para la realización de las transacciones de débito y de crédito en las cuentas respectivas. Para este efecto, no se podrán modificar los valores de los aportes contenidos en la Planilla Unica de Autoliquidación, por tanto las operaciones de débito y de crédito sólo se realizarán por los montos establecidos en dicha Planilla.

Para efectos del costo de la transacción financiera, se entiende como una sola transacción la operación de débito de una cuenta de un titular y su abono a una o varias cuentas de otro u otros titulares.

2.5.2 Comunicar la información de las transacciones financieras a los Aportantes y a las Administradoras y a las autoridades pertinentes.

2.5.3 Aplicar las reglas de seguridad y validación definidas para el sector financiero.

2.5.4 Realizar los procesos de conciliación y contingencias relacionados con el proceso de las transacciones financieras...”

18.- De conformidad con lo anterior, los operadores de información además de proveer la infraestructura de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y velar por el cumplimiento de los distintos criterios para su diligenciamiento y manejo de información, tienen una relación directa con los medios de pago y las instituciones financieras por medio de los cuales los aportantes cancelan a las Administradoras sus obligaciones al sistema. Razón por la cual, el mismo Ministerio de Protección Social a través de la Resolución 3975 del 31 de Octubre de 2007 -modificada parcialmente por la Resolución 2733 de 2008- reglamentó también lo correspondiente a los costos de las transacciones financieras asociadas con el recaudo de aportes al Sistema de Protección Social a través de la PILA. Por lo que, se puede concluir igualmente que los operadores de información tienen a su cargo el manejo de un formato electrónico (PILA) por medio del cual se le permite tanto a las personas naturales como jurídicas pagar los aportes al Sistema de la Protección Social dentro de lo que se incluyen aportes para la salud, pensiones, riesgos profesionales y los correspondientes aportes parafiscales, con el fin de que el obligado tenga precisión sobre

cuál es el monto particular y global del pago, y facilite entonces el control por parte del Estado, tanto de quienes evaden los pagos al Sistema General de Seguridad Social, como del historial de pagos y sus montos.

Con base en los criterios planteados hasta el momento, a continuación se resolverá el problema jurídico planteado.

Resolución del cargo

19.- Como se consignó en el acápite de los antecedentes, los artículos demandados disponen el régimen de inspección y vigilancia de los operadores de la PILA en cabeza de la Superintendencia Financiera, el trámite de autorización previa ante la mencionada Superintendencia, un régimen de transición para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia referida, nuevos deberes de los operadores, y otras funciones de la Superintendencia tales como suspender o reanudar las funciones de los operadores cuando éstos no cumplan los requerimientos. Dichos contenidos, según el escrito de la demanda, excede las posibilidades de regulación del Ejecutivo según las cuales, éste podía expedir normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Para resolver el asunto planteado, según lo expuesto en las líneas jurisprudenciales recogidas más atrás, la Corte debe analizar el contexto de las normas habilitantes, para establecer la intención y la necesidad regulativa del legislador al otorgar las facultades extraordinarias al Ejecutivo, para determinar a su vez si existe una conexión temática que preste coherencia al tema regulado en las normas demandadas respecto de la limitación temática fijada en la autorización del legislador.

Según lo anterior, el límite temático de la habilitación se circunscribe a la reforma (con supresión o sin ella) de procedimientos y trámites innecesarios con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y de lograr la efectividad del control de la gestión pública. Todo ello en desarrollo de una política antitrámites. Y, esta conclusión no sólo se deriva del contexto de la habilitación otorgada por el legislador, como se acaba de mostrar, sino además deviene del texto mismo del artículo que contiene las facultades, pues éste se refiere a la posibilidad de reformar, y no sólo a la de suprimir. Con esto se cumple el requisito de precisión de las facultades

extraordinarias, y a su vez permite al Ejecutivo el desarrollo de la competencia regulativa en los estrictos términos de la habilitación.

21.- A su turno, tanto la pretensión del legislador con la ley y la autorización expedida, como la necesidad de éste sobre el tipo de normas requeridas para lograr los fines planteados, sugiere la adopción de medidas, entre otras, que procuren reformas para lograr la efectividad del control de la gestión pública. Como es el caso de las medidas adoptadas en las normas demandadas. Por supuesto, el sentido de las facultades extraordinarias en este caso, y en todos los demás según lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, no puede interpretarse de manera aislada, únicamente en el texto de la autorización. Una interpretación semejante significaría que el legislador habilitó al Presidente a expedir normas con fuerza de ley, sin reflexión alguna, y sobre todo, sin esperar satisfacer alguna necesidad normativa concreta que se integre a las regulaciones generales que se expiden mediante las leyes.

22.- La manifestación de esta conexión entre los temas autorizados y su contexto, se expresa en el caso concreto en las justificaciones utilizadas por el Ejecutivo para expedir el Decreto 19 de 2012. En ellas se consignó la necesidad de que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

De igual manera el decreto en cuestión, según su propio acápite de consideraciones, pretende facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades que cumplen funciones administrativas, contribuir a la eficacia y eficiencia de estas y fortalecer, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad, se requiere racionalizar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas con fuerza de ley.

Además, el decreto en cuestión, en el artículo 1º dispone que su objetivo general consiste en que los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tengan por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como

usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley. Así como también su objeto es suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.

23.- En este orden, como se anticipó, el Decreto 19 de 2012, cuyo encabezado por un lado reza “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, y por el otro informa sobre su origen en las facultades otorgadas en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, no sólo puede sino que debe contener regulaciones que dispongan reformas para lograr la efectividad del control de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos. Y, éste es justamente el sentido de los artículos demandados. Veamos.

24.- El artículo 73 (D.19/12) dispone el régimen de inspección y vigilancia de los operadores de la PILA en cabeza de la Superintendencia Financiera y su régimen sancionatorio en el Estatuto Orgánico Financiero, además de que se autoriza al gobierno nacional para adoptar las medidas necesarias para adecuar la estructura de la citada Superintendencia, dotándola de la capacidad presupuestal y técnica necesaria para cumplir con dicha función. Esta medida supone, como lo hicieron ver la mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público, la concentración de la actividad de la vigilancia y control sobre los operadores de información de la PILA, lo cual supone que para la adecuada gestión de dicha labor de vigilancia se consideró innecesario dispersar tal función, así como ocurría con la regulación anterior.[16]

Aunque el análisis de control de constitucionalidad en el presente caso, no supone la evaluación de la eventual efectividad de la disposición demandada, pues basta afirmar, para efectos de dicho análisis, que la medida se inscribe dentro de las reformas que buscan efectividad en el control de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos; sí es posible afirmar que la concentración de las funciones en cabeza de la Superintendencia Financiera redunde en la facilitación tanto de la gestión de los operadores, como de los ciudadanos que transan con ellos permanentemente. Esto en tanto se unifican los requerimientos de la actividad de los operadores, así como la instancia competente de

rendición de cuentas. Además de que ubica el proceso de captación de los recursos y a los ciudadanos obligados a los pagos, ante un punto específico de la administración pública para efectos de escrutar dicha actividad en general.

El artículo 74 (D.19/12) estipula el trámite de autorización previa ante la mencionada Superintendencia para quienes quieran ejercer como operadores, y se establece un régimen de transición para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia Financiera y los nuevos deberes de los operadores. Para la Corte esta medida es una consecuencia de la concentración de la vigilancia a los operadores de la PIIA en cabeza de una sola autoridad. Como se dijo, dicha concentración supone a su vez la unificación de los requerimientos para ejercer la actividad bajo vigilancia, y ello implica también que en tanto la Superintendencia referida ejecuta su nueva función como autoridad única de control, debe encargarse de quienes aspiran a funcionar como operadores, y de quienes ya cumplían dicha labor. Ello es la razón de ser tanto la autorización previa reseñada como el régimen de transición del artículo 75 (D. 19 /12).

Así pues, estas medidas (arts 74 y 75 D.19/12) no sólo son coherentes con la búsqueda de regulaciones para mejorar la gestión pública, expresada por el legislador en la Ley 1474 de 2011, sino además son coherentes con la reforma consistente en concentrar la vigilancia de los operadores en una sola autoridad. Si no se hubiese dispuesto el régimen de autorización previa y el régimen de transición, ello supondría por el contrario falta de organización y dificultad en la labor de los operadores, luego falta de claridad para los ciudadanos sobre la captación de los recursos del Sistema de Seguridad Social y parafiscales. Estas disposiciones, antes que ir en contravía del componente temático de las normas habilitantes y del sentido mismo del Decreto 19 de 2012, porque presuntamente crean nuevos trámites, atienden la necesidad de reforma para proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, como lo prescribe el mismo decreto citado.

Por último en el artículo 76 (D.19/12) se establecen competencias de la Superintendencia tales como suspender o reanudar las funciones de los operadores cuando no se cumplan los requerimientos o cuando estos subsanen fallas respectivamente. Al igual que las dos disposiciones anteriores, para la Sala esta prescripción no es más que un desarrollo de la decisión de concentrar la vigilancia sobre los operadores en cabeza de la Superintendencia

Financiera. En efecto, de la competencia para ejercer vigilancia y para regular una actividad, se deriva la posibilidad de tomar medidas frente a quienes no superan la evaluación. Si la reforma adoptada en pro de la efectividad del control de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos, pretende en forma certera facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, y contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas, como se lo propone la ley habilitante y el mismo decreto, entonces debe contemplar la competencia para ejercer jurisdicción y atribuir consecuencias jurídicas a los vigilados.

25.- Si bien lo anterior es suficiente para afirmar que los artículos 73, 74, 75, y 76 del Decreto 19 de 2012, están material y temáticamente conectados con lo pretendido por el legislador al otorgar las facultades extraordinarias, y con lo pretendido por el Ejecutivo al hacer uso de ellas, conviene hacer una afirmación final. Tal como lo hicieron ver algunos intervinientes, para la Corte Constitucional es claro que las medidas normativas relacionadas con la intención de aclarar, simplificar, unificar y facilitar la ejecución y comprensión de aspectos relativos al Sistema de Seguridad Social, son necesarias no sólo para salvaguardar recursos y regular la conducta de quienes actúan al interior de dicho sistema; sino también para conseguir un acercamiento de los ciudadanos a este funcionamiento, pues de esta manera se puede lograr un escrutinio eficaz de la sociedad al sistema y a sus actores, con el fin de que la Seguridad Social cumpla su papel constitucional frente a los ciudadanos.

Por las razones expuestas es este acápite los artículos 73, 74, 75, y 76 del Decreto 19 de 2012 serán declarados exequibles.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 73, 74, 75, y 76 del Decreto 19 de 2012, por los cargos examinados en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y

archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

[1] Así, en la sentencia C-501 de 2001 sostuvo esta Corporación: «De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte» (negritas fuera del texto).

[2] C-511 de 2004

[3] Ibíd

[4] Recientemente en sentencia C-193 de 2011 se plasmó un razonamiento similar, respecto de los decretos de estados de excepción: “en cuanto al control constitucional de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República, en desarrollo de los estados de excepción, debe realizarse atendiendo los requisitos que tanto la Constitución Política, como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción han establecido para tal fin y que se relacionan con la conexidad, la finalidad, la necesidad y la proporcionalidad de los mismos, frente a la emergencia que trata de conjurar. Por lo expuesto, el control constitucional de estos decretos debe referirse en forma directa al estudio de la relación de las medidas con la emergencia y la forma de conjurarla, pudiéndose incluir en ellos exclusivamente materias que tengan relación de conexidad con el estado de emergencia, atendiéndose de esta forma el principio de la unidad de materia.”

[5] [Cita del aparte transcrito] “Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a ‘crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras’, todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas ‘leyes cuadros’ o ‘leyes marco’ de que trata el numeral 19 (...)’.

Corte Constitucional, Sentencia C-417/92. Ver también C-097/03.”

[6] [Cita del aparte transcrito] “Ver también C-119/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.”

[7] C-691 de 2003 reiterada en la C-240 de 2012

[8] En la sentencia C-691 de 2003 se recordó lo consignado en las C-1493 de 2000 ya reseñada, C-503 de mayo 16 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-097 de 2003 ya referida.

[9] C-240 de 2012: “El artículo 150.10 superior condiciona el otorgamiento de las facultades extraordinarias a la solicitud expresa del Gobierno y a que la necesidad lo exija o que la conveniencia pública lo aconseje, presupuestos que han sido ampliamente analizados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En el fallo C-119 de marzo 21 de 1996, M. P. Antonio Barrera Carbonell, se declaró la exequibilidad del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, por la cual se dictaron normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y otras disposiciones para erradicar la corrupción administrativa.

El actor planteó que la norma demandada desconocía los requisitos impuestos en la Constitución para la aprobación de una ley de facultades extraordinarias, pues (i) ni el Congreso ni el Gobierno invocaron las circunstancias de necesidad y conveniencia pública que aconsejaban su otorgamiento; (ii) el ejecutivo no las solicitó; y (iii) aquéllas no resultaron precisas.

En ese pronunciamiento, la Corte Constitucional explicó que en el proyecto de ley que otorga facultades extraordinarias se deben justificar suficientemente las razones que motivan tal solicitud, correspondiendo al Congreso valorar las circunstancias de necesidad y conveniencia.

Al respecto, en la referida providencia se indicó:

“Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias.”

A renglón seguido refirió que en esos eventos, el otorgamiento de las facultades conlleva la presunción de que el Congreso encontró que las razones expuestas eran suficientes,

discrecionalidad que no conlleva arbitrariedad, salvo que se demuestre que se obró sin fundamento real alguno.

En efecto, en el fallo citado se consignó:

“Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno. No le es dable, a quien hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad utilizar un metro para medir el grado y ámbito de la justificación de las facultades, pues como se dijo antes, existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en cuanto a dicha justificación tanto en el Gobierno como en el Congreso.”

[10] Según el Diccionario de la Lengua Española, dentro de las acepciones de la palabra preciso, es ser puntual, fijo, exacto, cierto o determinado (cfr. Real Academia Española, Tomo II, vigésima segunda edición, México 2001, pág. 1819).

[11] C-1028 de 2002

[12] [Cita del aparte transcrito] Cfr. C-119 de 1996.

[13] [Cita del aparte transcrito] Cfr. C-032 de enero 27 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, que declaró exequible el numeral 2º del artículo 89 de la Ley 181 de 1995, que facultó al Presidente para: “Revisar la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado, con el objeto de adecuarlos al contenido de esta Ley”.

[14] C-965 de 2012

[15] Ley 1474 de 2011: “ARTÍCULO 75. POLÍTICA ANTITRÁMITES. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.

[16] LEY 1393 DE 2010 ARTÍCULO 31. Las funciones como Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, serán objeto de la vigilancia por parte de la entidad o Superintendencia a que haya sido atribuida la inspección, vigilancia y control de la entidad correspondiente. Dicha vigilancia será ejercida en las mismas condiciones y bajo los criterios técnicos que aplica la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de los Operadores de Información sometidos a su vigilancia.

Los operadores de información que no estén sometidos al control y vigilancia de alguna Superintendencia, estarán vigilados por la Superintendencia de Sociedades, en las condiciones descritas en el inciso anterior.