

Sentencia C-108/02

COSA JUZGADA RELATIVA-Estudio si cargos analizados son los mismos

COSA JUZGADA RELATIVA-Problema constitucional idéntico a pesar de diferencias formales

COSA JUZGADA RELATIVA-Restricción al cargo o problema estudiado

Cuando la Corte restringe el alcance de la cosa juzgada en una sentencia al cargo o problema estudiado, es claro que esa limitación hace referencia al asunto materialmente debatido, más que a las normas formalmente invocadas por los actores. Una interpretación diversa permitiría que los ciudadanos formularan el mismo ataque contra una disposición que ya fue declarada exequible, siempre y cuando tuvieran la habilidad de encubrir el mismo cargo con una distinta envoltura formal. Esa situación no sólo introduciría una enorme inseguridad jurídica sino que, además, vulneraría el perentorio mandato del artículo 243 superior, según el cual, los fallos que “la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Supresión, disolución y liquidación de organismos administrativos nacionales

Referencia: expediente D-3650

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 de la ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”.

Demandante: Humberto Pulido Mila

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto Pulido Mila presenta demanda contra el artículo 52 de la ley 489 de 1998. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial No. 43458 del 29 de diciembre de 1998:

LEY NÚMERO 489 DE 1998

(diciembre 29)

Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO XI Creación, fusión, supresión y reestructuración

de organismos y entidades (...)

Art. 52.- De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.

1. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.

1. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.

1. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de

indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.

6. Siempre que como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

Parágrafo 1.- El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

Parágrafo 2.- Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.(...)”.

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, la disposición acusada viola los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la Carta, así como los artículos 113, 114 y 189 numeral 15.

En primer lugar, el demandante aclara que el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 no quedó sujeto al contenido del artículo 120 de esta ley, y por lo tanto, una vez declarado inexecutable el artículo 120 por la sentencia C-720 de 1999, el artículo aquí demandado continúa vigente y sigue afectando principios vitales para la democracia, como el de la separación de poderes. El actor cita varias sentencias de la Corte Constitucional referentes a las facultades extraordinarias con las que el Congreso puede revestir al presidente de la República, su alcance y límites, para concluir que la norma demandada no se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto no respeta los criterios establecidos para el ejercicio de tales facultades, y por tanto desborda lo establecido en la Constitución.

Según su parecer, el Congreso no puede desprenderse ni delegar indefinidamente en el Ejecutivo la competencia constitucional que le fue conferida para disolver, fusionar o liquidar entidades. Pero precisamente eso es lo que hace la norma acusada, al trasladar esa competencia al Gobierno. Según sus palabras:

“El artículo 113 separa los poderes, correspondiéndole al legislativo, según el artículo 114, el de hacer las leyes y conforme al 150 ejercer entre otras funciones de crear, suprimir o fusionar entidades nacionales que le es permitido delegar pro tempore, como lo dispone el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución.

El ejecutivo sin las facultades extraordinarias que le confiere el congreso conforme al numeral 10 del artículo 150, no le está permitido realizar las disposiciones contenidas en el

numeral 15 del artículo 189 y al Congreso no le está permitido delegar en forma permanente e indefinida la facultad prevista en el numeral 7º del artículo 150.

Con el artículo 52 de la Ley 489/98, el Congreso está facultando en forma permanente e indefinida al ejecutivo para que suprima o fusione entidades del orden nacional.”

Por todo lo anterior, el actor solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 52 de la ley 489 de 1998, y que como consecuencia de esa decisión, prive de efecto a las disposiciones que se hayan proferido con base en esa norma.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano Hernando Trujillo Polanco, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene con el fin de justificar la constitucionalidad de la norma acusada.

Considera el interviniente que el artículo 52 de la ley 489 de 1998 ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, que declaró su inexecutable, mediante la sentencia C-702 de 1999. Por ello, según su parecer, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y la Corte deberá estarse a lo resuelto en la mencionada providencia, pues en dicha oportunidad los cargos se relacionaban con la supuesta inconstitucionalidad de la norma, por cuanto el Congreso debería revestir al Presidente de la República de precisas facultades para que éste pudiera disponer la fusión, liquidación o supresión de entidades y organismos del orden nacional. Cita entonces apartes de la sentencia mencionada y concluye que el asunto ya ha sido definido por la Corte, que declaró la constitucionalidad de esa disposición.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Ivonne Edith Gallardo Gómez, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en este proceso, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la importancia de la división de poderes dentro de un Estado de derecho, y sobre las facultades extraordinarias dadas por el Congreso al Presidente de la República, la interviniente señala que los planteamientos del actor no deben ser de recibo, pues la norma bajo examen no hace referencia a la asignación de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para ejercer una facultad prevista en el numeral 7 del artículo 150, pues se trata del ejercicio de un sistema de competencias concurrentes, sobre el cual la Corte Constitucional ya se ha manifestado.

Para la ciudadana es entonces evidente que las atribuciones que la Constitución otorga al

Gobierno Nacional en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta, deben desarrollarse conforme a los principios y reglas que trace el legislador, sin que se trate del ejercicio de facultades extraordinarias. Además, según su parecer, esas disposiciones constitucionales limitan también al legislador, quien sólo puede fijar criterios y reglas generales respecto a la modificación de las entidades y organismos administrativos. En ese orden de ideas, la interviniente concluye que el artículo demandado no está relacionado con el ejercicio de facultades extraordinarias sino que trata “del ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en virtud de la cual aplica los numerales 15 y 16 ibídem, ya que ellos requieren para su ejercicio la existencia de una ley que le señale los parámetros o lineamientos en virtud de los cuales se mueve”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2674, recibido el 27 de septiembre del año en curso, intervino en este proceso para solicitar a la Corte que declare exequible la norma de la referencia.

En primer lugar, el Ministerio Público aclara que la sentencia C-702 de 1999, que declaró exequible el artículo demandado, se ocupó de estudiar un cargo diverso al que ahora se presenta. En aquella ocasión, el actor alegó que la norma vulneraba el principio de separación de poderes (artículo 113 C.P.) y los artículos 150 numeral 7° y 189 numerales 15 y 16 de la Constitución, por entregarle al ejecutivo competencias ordinarias del Congreso en materia de estructura de la administración nacional. Consideró entonces la Corte que con la norma acusada el legislador previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, asunto diferente a lo expuesto por el actor en la presente ocasión, pues la actual demanda argumenta que la norma impugnada contiene una delegación indebida de facultades extraordinarias, ya que éstas son, por su naturaleza, excepcionales y temporales, mientras que la norma acusada confiere unas facultades legislativas permanentes al Gobierno. La Vista Fiscal concluye entonces que sobre este cargo ha de pronunciarse la Corte Constitucional.

El Procurador precisa entonces que el artículo 150 de la Carta ha dispuesto reglas y procedimientos para que el Congreso cumpla su función legislativa ordinaria, lo cual impide que pueda desprenderse de ella, salvo que sea autorizado por la Constitución, y con el cumplimiento de unos requisitos especiales. De otro lado, según su parecer, existen también competencias conjuntas entre el Legislador y el Gobierno, que se desarrollan de acuerdo con las reglas establecidas por la Constitución. Por ello, según su parecer, la cuestión a determinar es si el asunto de que trata la norma acusada es de aquellos que compete regular exclusivamente al Congreso de la República, o es de aquellos cuya competencia se ejerce en forma concurrente entre el legislador y el Ejecutivo.

Según la Vista Fiscal, la norma acusada se relaciona con la determinación de la estructura de la administración pública, asunto frente al que el Constituyente concedió una competencia concurrente al Congreso y al Presidente de la República, de acuerdo con lo establecido en los artículos 150 numeral 7° y 189 numerales 15 y 16 de la Constitución. Esas normas, agrega el

Ministerio Público, establecen que el Legislador tiene la competencia exclusiva para determinar la estructura de la administración creando Ministerios, Superintendencias, establecimientos públicos, etc., y señalando sus objetivos y estructura orgánica, pero no así, para suprimir, modificar, fusionar, disolver y liquidar estas entidades, pues dicha competencia es compartida con el Presidente de la República, previo señalamiento legislativo de los principios y reglas generales que ha de observar el Gobierno en la ejecución de dicha función. Según su criterio, la Ley 489 de 1998 precisamente desarrolla esas competencias concurrentes pues señala al Presidente las condiciones para suprimir o disponer la disolución y liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional.

El Procurador concluye entonces que el actor incurre en un error al fundamentar su demanda, pues la función conferida por el Legislador al Presidente de la República no es exclusiva de aquél, y por ello no se trata de la atribución de facultades extraordinarias. Según su criterio, el Presidente está ejerciendo las funciones contempladas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución, dentro de los parámetros dados por el Legislador. Para el Procurador no existe entonces ninguna delegación de competencias legislativas, pues esta función es propia al Gobierno por atribución constitucional. Por lo anteriormente expresado, para la Vista Fiscal no es de recibo el argumento del demandante acerca de la limitación temporal de las facultades extraordinarias, pues en este caso el Presidente se encuentra ejerciendo funciones que le corresponden, y por tanto no requiere que el Congreso lo habilite extraordinariamente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en virtud del artículo 241-4 de la Carta, pues la norma acusada hace parte de una ley de la República

2- Uno de los intervinientes considera que en el presente caso ha operado la cosa juzgada constitucional, pues la sentencia C-702 de 1999 ya declaró la exequibilidad de la disposición acusada. Por el contrario, según la Procuraduría, no existe cosa juzgada y procede un pronunciamiento de fondo, por cuanto el cargo formulado en la presente demanda es distinto al asunto debatido en la sentencia citada. El primer asunto que la Corte debe entonces analizar es si ha operado o no la cosa juzgada constitucional, para lo cual esta Corporación comenzará por determinar el alcance que tuvo la referida sentencia C-702 de 1999.

3- La sentencia C-702 de 1999 declaró, en el numeral quinto de su parte resolutive, la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, pero precisó que esa decisión se hacía por las razones en ella estudiadas. De otro lado, la parte motiva correspondiente al estudio de ese artículo 52 indicó “que en cuanto a la acusación examinada”, ese precepto, y otros, eran exequibles.

Conforme a lo anterior, la sentencia C-702 de 1999 declaró la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, que es la disposición demandada en la presente oportunidad, pero limitó la cosa juzgada constitucional a los cargos estudiados. Por consiguiente, la obvia pregunta que surge es si las acusaciones analizadas por la Corte en esa ocasión son las mismas que han sido planteadas por la presente demanda. Entra pues la Corte a examinar ese

interrogante.

4- El cargo presentado en el expediente D-2296, que daría lugar a la sentencia C-702 de 1999, fue resumido por la Corte en los siguientes términos:

“El actor afirma que los artículos 51 a 55 son inconstitucionales, por desconocer las facultades que la Carta confiere al Congreso de acuerdo al numeral 7º. del artículo 150, en tanto radican en cabeza del Presidente de la República competencias para disponer la fusión de entidades y organismos del orden nacional y para liquidarlos o suprimirlos, con lo que, a su juicio, se contrarían claros postulados constitucionales sobre la estructura del Estado y las competencias permanentes del Congreso Nacional para determinar la estructura administrativa nacional.

Afirma que por virtud de lo preceptuado en las normas que acusa, se derogan por vía legal las competencias de rango constitucional que, de manera permanente se radican en cabeza de la rama legislativa del poder público, las cuales terminan siendo entregadas al Presidente de la República.”

La sentencia desestimó ese cargo, pues consideró que la regulación contenida en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 se ajustaba al reparto de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo, establecido por los artículos 150 numeral 7º y 189 numeral 15 de la Constitución, en virtud de los cuáles, corresponde a la ley “determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República”. O, por decirlo de otra manera, precisó esa sentencia, la ley señala las “causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes”, para que el Gobierno desarrolle las correspondientes supresiones, disoluciones o liquidaciones de entidades del orden nacional. Con base en esas consideraciones, la sentencia analizó la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, en los siguientes términos:

“Ahora bien, en cuanto concierne a la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, es del resorte ordinario de las competencias que la Carta atribuye al Legislador, trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al numeral 7º. del artículo 150, pues es al Congreso a quien compete “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”, como en efecto, lo hizo en los artículos 52 y 54 -excepto sus numerales b); c); d); g); h); e i) -que serán materia de consideración aparte-, razón esta que lleva a la Corte a estimar que, por este aspecto, están adecuados a los preceptos de la Carta, comoquiera que se ajustó en un todo a sus mandatos.

En efecto, en el artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales; en los numerales a); e); f); j); k); l) y m) del artículo 54 trazó los

principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y los demás organismos administrativos del orden nacional. Así, pues, en cuanto a la acusación examinada, los preceptos mencionados, son exequibles”.

5- En la presente demanda, el actor ataca el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, pues considera que éste desconoce la separación de poderes y, en particular, la regulación constitucional de la figura de las facultades extraordinarias prevista en el artículo 150 ordinal 10 de la Carta. Según su parecer, la norma acusada delega al Gobierno, en forma permanente, una atribución que es propia del Congreso, lo cual es inconstitucional.

6- La anterior presentación es suficiente para concluir que los cargos formulados en el expediente D-2296, que dio lugar a la sentencia C-702 de 1999, y los ataques de la presente demanda, son los mismos, pues ambas demandas consideran que el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 desconoce la reserva de ley y vulnera la separación de poderes, en la medida en que delega en el Gobierno, en forma permanente, atribuciones propias del Congreso. Es cierto que formalmente las dos demandas enfatizan ciertos aspectos distintos y no se fundamentan exactamente en las mismas disposiciones constitucionales. Así, la demanda D-2296 se centró en que esa norma vulneraba el artículo 150 ordinal 7º de la Carta, que señala la competencia ordinaria del Congreso para determinar la estructura de la administración nacional. En cambio, el actor, en el presente proceso, invoca preferentemente la vulneración de los artículos 113, que establece el principio de separación de poderes, y 150 ordinal 10, que regula la figura de las facultades extraordinarias. Sin embargo, a pesar de esas diferencias formales de énfasis, el problema constitucional suscitado en los dos casos es idéntico, pues el eje del ataque de ambos actores es que el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 habría delegado en el Gobierno, en forma permanente, atribuciones que son propias del Congreso. Y ese punto ya fue resuelto por la sentencia C-702 de 1999, que concluyó que eso no era así, pues ese artículo respetó el reparto constitucional de competencias que en esta materia existe entre el Congreso y el Ejecutivo (CP arts 150 num 7º y 189 num 15).

7- Ahora bien, cuando la Corte restringe el alcance de la cosa juzgada en una sentencia al cargo o problema estudiado, es claro que esa limitación hace referencia al asunto materialmente debatido, más que a las normas formalmente invocadas por los actores. Una interpretación diversa permitiría que los ciudadanos formularan el mismo ataque contra una disposición que ya fue declarada exequible, siempre y cuando tuvieran la habilidad de encubrir el mismo cargo con una distinta envoltura formal. Esa situación no sólo introduciría una enorme inseguridad jurídica sino que, además, vulneraría el perentorio mandato del artículo 243 superior, según el cual, los fallos que “la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Una conclusión se impone: en el presente caso ha operado la cosa juzgada constitucional en relación con el cargo formulado, y por ello la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la citada sentencia C-792 de 1999.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-702 de 1999, que declaró exequible, en los términos de esa sentencia, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

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 DE MONCALEANO

Secretaria General