

Sentencia No. C-119/96

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Necesidad y conveniencia pública/TRAMITOMANIA-Eliminación

La necesidad y la conveniencia públicas de las facultades están suficientemente acreditadas, no sólo con la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino con las constancias de los debates surtidos en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, pues de dichos antecedentes se infiere que el propósito que inspiró la solicitud y el otorgamiento de las facultades fue el de abolir los excesivos trámites administrativos que se han erigido en un factor preocupante de corrupción.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Justificación

La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. 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. 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.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No es necesario solicitarlas separadamente/PRINCIPIOS DE ECONOMIA, CELERIDAD Y EFICACIA DE LA FUNCION LEGISLATIVA

Contrariamente a lo afirmado por el actor, que la solicitud de facultades se hiciera

separadamente del proyecto de ley presentado por el Gobierno y que se convirtió en la ley 190 de 1995, en primer lugar, porque no existe en la Constitución una exigencia de esta naturaleza, ni ella puede deducirse implícitamente de su normatividad; en segundo lugar, porque tanto la regulación normativa de la materia principal a que alude la ley 190 de 1995, como la atingente a la solicitud de facultades extraordinarias, necesariamente requieren de una iniciativa que se plasma en un proyecto de ley, y sería contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia (art. 209 C.P.) que igualmente pueden predicarse de la función legislativa, como se deduce del conjunto preceptivo constitucional que la regula y propugna la realización de dichos principios, el que de una parte se presente un proyecto de ley sobre una materia determinada, y de otra, se presente un proyecto de la misma índole contentivo únicamente de una petición de facultades extraordinarias cuando ineludiblemente, en razón de la unidad o comunidad de los asuntos a que aluden, ambos guardan una estrecha relación material.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Puede solicitarlas un ministro/GOBIERNO-Conformación

No se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno, hoy del Interior, como integrantes del Gobierno, pues a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma obra dispone que “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución...”. Esta atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece corroborada por el inciso 2º del artículo 208 del mismo estatuto superior.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

Debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de

regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación.

Ref.: Expediente D-1071.

Norma Acusada:

Artículo 83 de la Ley 190 del 6 de junio de 1995, “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.

Actor:

Wilfreddy Sabogal Robles.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D. C., marzo veintiuno (21) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Wilfreddy Sabogal Robles demandó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 83 de la ley 190 del 6 de junio de 1995, por considerar que ella es violatoria de la Constitución.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da origen la acción de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a dictar el fallo correspondiente, afirmando su competencia con fundamento en lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución.

El texto de la norma que se acusa es el siguiente:

LEY 190 DE 1995

“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad de la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.

“Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, expida normas con fuerza de Ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.

“Los Presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán cada una, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.”

III. INTERVENCIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Dentro del proceso intervino el doctor Nestor Humberto Martínez Neira, en su calidad de Ministro de Justicia y del Derecho, quien pide a la Corte la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó igualmente a la Corte declarar la exequibilidad de dicha norma.

Al analizar los cargos de la demanda la Corte reseña y valora los argumentos expuestos tanto por el interviniente como por el señor Procurador.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Concreción de los cargos de la demanda.

Según el actor la norma acusada infringe los artículos 113, 121, 150-10 Y 158 de la Constitución Política, debido a que el Congreso desconoció los requisitos y condiciones

exigidos por ésta para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República. En efecto, a juicio de aquél, las facultades otorgadas adolecen de los siguientes vicios: ni por el Gobierno ni por el Congreso se invocaron y manifestaron los hechos y circunstancias, justificativos de la necesidad y conveniencia pública que aconsejaban su otorgamiento; el Gobierno no solicitó las facultades extraordinarias; éstas no cumplen con el requisito de su "precisión" y, además, el ejercicio de dichas facultades permite la modificación de códigos sobre la materia.

2. Análisis de los cargos de la demanda.

2. 1. La necesidad y conveniencia pública para el otorgamiento de las facultades extraordinarias.

- Manifiesta el demandante que la disposición acusada no fue expedida con la observancia de los requisitos que el artículo 150 numeral 10 de la Carta Política exige, porque no existe constancia de que el Gobierno haya invocado y mucho menos justificado la necesidad y la conveniencia pública requeridas para solicitar las facultades. Tampoco existe evidencia de ello, dentro del trámite legislativo de la ley 190 de 1995 ante el Congreso de la República.
- El señor Ministro de Justicia y del Derecho, previo el análisis de la finalidad que persigue la Ley 190 de 1995 y de sus antecedentes legislativos, considera que si se adujeron, tanto por el legislativo como por el Gobierno, las razones de necesidad y conveniencia justificativas de las facultades. Y armonizando los artículos 84 y 209 de la Constitución, estima que la gestión pública del Estado moderno exige un alto grado de eficiencia y celeridad en sus actuaciones y para ello se hace necesario eliminar todas aquéllas normas superfluas que entrababan la actuación de la administración y hacen lentos y engorrosos los procedimientos administrativos, con miras a erradicar las prácticas administrativas inmorales.
- El Procurador General de la Nación estima que si existió una valoración del legislador en cuanto a dicha necesidad y conveniencia para el otorgamiento de las referidas facultades, fundada en la realidad histórica, fáctica e institucional, y que se deduce de relacionar la disposición demandada con el conjunto de los diferentes apartes normativos que conforman la Ley 190 de 1995, así como sus antecedentes, cuyos contenidos ponen de presente en todo momento la existencia del grave problema institucional de la corrupción en todos los niveles de la administración. Se trata, dice el Procurador, de utilizar las herramientas legales para

detener los efectos negativos de la descomposición moral en la gestión pública, que ha conducido a la progresiva erosión de la legitimidad del propio Estado. La necesidad y conveniencia de las facultades es algo obvio y no exige mayor explicación, dado que es una realidad la morosidad y corrupción en los organismos encargados de la gestión administrativa.

- A juicio de la Corte, la necesidad y la conveniencia públicas de las facultades están suficientemente acreditadas, no sólo con la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino con las constancias de los debates surtidos en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, pues de dichos antecedentes se infiere que el propósito que inspiró la solicitud y el otorgamiento de las facultades fue el de abolir los excesivos trámites administrativos que se han erigido en un factor preocupante de corrupción. En efecto:

El Ministro de Gobierno, doctor Fabio Villegas Ramírez, presentó el día 12 de agosto de 1993 el proyecto de ley que se radicó en la Cámara de Representantes bajo el número 036 de 1993 “por el cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública”.

Los senadores Andrés Pastrana Arango, Efraín Cepeda Saravia, Eduardo Pizano de Narváez, Gustavo A Galvis Hernández, Jaime Eduardo Ruiz Llano, Jorge A Hernández Restrepo, Mariestela Sanín Posada y Claudia Blum de Barberi presentaron el proyecto de ley que se radicó en la Cámara de Representantes bajo el número 018 de 1993 “por medio del cual se adopta el Estatuto contra la Corrupción”. El referido proyecto número 036 fue acumulado al proyecto número 018.

En el proyecto de ley número 036 de 1993 se expresa lo siguiente:

“Uno de los capítulos fundamentales de la política de moralización del Gobierno está constituido por el presente proyecto de ley, que tiene como finalidades principales la de propiciar un análisis amplio y profundo del fenómeno de la inmoralidad administrativa en torno a unas propuestas de desarrollo legal; así como la de lograr que de su examen colectivo surja un conjunto de instrumentos eficaces y permanentes que permitan su erradicación.”

“La política integral del Gobierno en materia de moralización y eficiencia de la Administración Pública se ha fundamentado en dos grandes columnas: por una parte, la promoción de reformas de carácter estructural y, por otra, la puesta en marcha de acciones de carácter inmediato.”

“Finalmente, (el proyecto de ley) incluye una normatividad sobre supresión o reforma de regulaciones, procedimientos, o trámites, con el ánimo de adecuar el funcionamiento de la Administración Pública de los principios consagrados en los artículos 83, 84 y 204 de la Carta Política sobre moralidad, buena fe, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. (págs 9 y 13 de la Gaceta del Congreso No 290 del 26 de agosto de 1993).

En la exposición de motivos del proyecto de ley número 018 de 1993, se dice:

“Internamente, el Estado enfrenta un cáncer. Es una enfermedad que está llevando al país hacia la muerte. Es un temor que está propiciando un divorcio, cada vez mayor entre los ciudadanos y sus autoridades. Encuestas recientes muestran la sensación inmensa que tienen la mayoría de los colombianos acerca del grado de corrupción que opera en las instituciones públicas...”

(...)

“Una de las causas de corrupción radica en la necesidad que tiene toda actividad económica de contar con procedimientos rápidos y ágiles ante sus gestiones en la administración pública. La imposibilidad de lograr la aprobación de un documento en un tiempo razonable, puede resultar en una pérdida económica que se refleja tanto a nivel personal como empresarial. Los colombianos nos hemos acostumbrado a comprar tiempo. Pagar a alguien para que nos tramite algo más rápidamente o se salte la cola. Esto se ha convertido en una forma de hacer negocios...”. (págs. 9 y 10 de la Gaceta del Congreso No. 265 del 6 de agosto de 1993).

En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, se dijo:

“Algunos doctrinantes basados en los estudios de los organismos de control del Estado han establecido cuales son las causales que generan corrupción administrativa... de otra parte se identifican los excesivos trámites que operan en la administración pública”.1

En la ponencia para primer debate en el Senado de la República, se alude a las causas de la corrupción, cuando se afirma:

“La conformación misma de diferentes instituciones que componen el aparato estatal, así como una serie de procedimientos, muchos de ellos anquilosados en viejas estructuras de poder, contribuyen a dificultar la transparencia, la economía y la acción objetiva de los funcionarios públicos”.²

Y en la ponencia para segundo debate en el Senado, se advirtió:

“En muchos casos, la forma como los ordenamientos jurídicos abordan el tema de la corrupción, tiende más a aumentarla que a reducirla”.³

La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. 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. 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.

Por lo demás, la propia Constitución contiene diferentes normas destinadas a asegurar la moralidad en las diferentes actuaciones estatales que, a juicio de la Corte, constituyen causa o motivo suficiente para avalar la necesidad y la conveniencia pública en el otorgamiento de las facultades, que se encaminan a que el Gobierno pueda suprimir, regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios en la administración que han contribuido a la corrupción.

El artículo 84, que es concordante con el 333, inciso 1º, dice que “cuando un derecho o

actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio". Este mandato obviamente tiende a asegurar la celeridad, eficiencia y eficacia de la administración en el sentido de que prohíbe a las autoridades la exigencia de requisitos o formalidades innecesarias y se armoniza con el artículo 209, que expresamente consagra la moralidad como un principio que debe ser observado en las actuaciones administrativas, y naturalmente en todas las actuaciones estatales, como lo ha señalado la Corte. Los focos de corrupción necesariamente se vinculan con la exigencia de requisitos, formalidades y trámites innecesarios e inocuos que el legislador no ha previsto, y que más bien obedecen al arbitrio y capricho de los burócratas enquistados en la administración.

Concluye la Corte, en consecuencia, que es infundado el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante, porque claramente surge de los antecedentes reseñados que las razones de necesidad y conveniencia fueron debidamente invocadas y justificadas.

3. La solicitud expresa de las facultades extraordinarias.

- Se afirma en la demanda que se quebrantó el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, porque el Gobierno no solicitó expresamente las facultades extraordinarias contenidas en la norma impugnada, puesto que aquellas se incluyeron en el proyecto de ley presentado por el ejecutivo, a través de su Ministro de Gobierno, más no se gestionaron de manera separada. Según el actor, no debe confundirse la iniciativa legislativa con la iniciativa en materia de facultades extraordinarias, porque éstas deben solicitarse por el Presidente de la República y sus Ministros, ya que en sentido estricto son ellos quienes conforman el Gobierno.

Asimismo, el actor alega que las facultades extraordinarias no se solicitaron en la oportunidad debida. Al respecto señala que "Durante el trámite legislativo, el Gobierno reconoció que no había solicitado las facultades y por ello expresamente las solicitó sólo que cuando lo hizo éstas ya habían sido conferidas. En efecto, tal y como consta en el proceso legislativo, ellas se solicitaron del Congreso cuando se repetía el segundo debate respecto de otros artículos que fueron objeto de análisis en la Comisión de Conciliación. El artículo 83 no fue objeto de análisis en dicha comisión ni lo podía ser por cuanto no hubo discrepancia alguna entre el texto aprobado en la Cámara con el texto aprobado en el Senado. Por lo

tanto, tampoco podía ser objeto de decisión alguna en las Plenarias de las Cámaras así fuera para convalidar la omisión del Gobierno de solicitar expresamente las facultades extraordinarias.”

- El señor Ministro de Justicia y del Derecho afirma que el Gobierno solicitó expresa y oportunamente las facultades extraordinarias.

Con respecto al cargo de que la solicitud de facultades debió hacerse por separado, discrepa del actor cuando afirma que éstas “pueden solicitarse en el cuerpo de un proyecto de ley, si tenemos en cuenta que el acto congresional que finalmente otorga dichas facultades, es una ley. Esto es perfectamente lógico y concuerda además con principios constitucionales como los que refieren a la economía y celeridad de los trámites.”

Agrega que, de asistirle razón al demandante, “es de recibo anotar que el Gobierno Nacional en carta dirigida a los Presidentes de las Cámaras Legislativas de fecha 9 de mayo de 1995 mientras se surtía el trámite de conciliación, reiteró con la firma del Presidente de la República y del Ministro de Justicia y del Derecho la intención de solicitar las facultades comentadas.”

- El Procurador General de la Nación conceptúa que no se desconoció el inciso primero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, pues cuando el Gobierno presentó su proyecto de ley, a través del Ministerio de Gobierno, solicitó de manera expresa las facultades extraordinarias.

En cuanto a las presuntas irregularidades alegadas por el demandante, en el sentido de que no se hubieran solicitado las mencionadas facultades por separado, y en forma conjunta por el Presidente de la República y el Ministro del Ramo, dijo el Procurador que lo primero es un requisito inexistente en la Carta, y lo segundo, es un cargo improcedente, toda vez que de acuerdo al artículo 200 de la Constitución, ha de entenderse que cuando un Ministro le presenta al Congreso un proyecto de ley, está obrando como Gobierno y no a nombre del órgano del cual es titular.

- La Corte considera que son completamente infundados los cargos formulados por el demandante por las siguientes razones:

a) Las referidas facultades fueron oportuna y expresamente solicitadas por el Gobierno al Congreso, como se desprende de los siguientes antecedentes legislativos que obran en el proceso. En efecto:

En el artículo 120, correspondiente al proyecto 036 de 1993 de la Cámara de Representantes, presentado por el Gobierno, se alude a la solicitud de facultades extraordinarias, así:

“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley que supriman o reformen regulaciones, procedimientos o trámites existentes en la administración pública, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los principios consagrados en los artículos 83, 84 y 209 de la Constitución sobre moralidad, buena fe, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”

Igualmente, en la exposición de motivos del referido proyecto se consigna lo siguiente:

“II. DISPOSICIONES VARIAS.

En este aparte del proyecto de ley se solicitan facultades extraordinarias por el período de seis meses, con el propósito de expedir normas con fuerza de ley que eliminan procedimientos que limiten el ejercicio de una actividad lícita y que propendan por la erradicación de prácticas administrativas inmorales”. (pag. 16 de la Gaceta del Congreso No. 290 del 26 de agosto de 1993).

b) No era necesario, contrariamente a lo afirmado por el actor, que la solicitud de facultades se hiciera separadamente del proyecto de ley presentado por el Gobierno y que se convirtió en la ley 190 de 1995, en primer lugar, porque no existe en la Constitución una exigencia de esta naturaleza, ni ella puede deducirse implícitamente de su normatividad; en segundo lugar, porque tanto la regulación normativa de la materia principal a que alude la ley 190 de 1995, como la atingente a la solicitud de facultades extraordinarias, necesariamente requieren de una iniciativa que se plasma en un proyecto de ley, y sería contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia (art. 209 C.P.) que igualmente pueden predicarse de la función legislativa, como se deduce del conjunto preceptivo constitucional que la regula

y propugna la realización de dichos principios, el que de una parte se presente un proyecto de ley sobre una materia determinada, y de otra, se presente un proyecto de la misma índole contentivo únicamente de una petición de facultades extraordinarias cuando ineludiblemente, en razón de la unidad o comunidad de los asuntos a que aluden, ambos guardan una estrecha relación material.

c) Tampoco se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno, hoy del Interior, como integrantes del Gobierno, pues a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma obra dispone que “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución...”. Esta atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece corroborada por el inciso 2º del artículo 208 del mismo estatuto superior.

4. La precisión de las facultades extraordinarias.

- Dice el actor que las facultades otorgadas al Gobierno no son precisas; por el contrario son imprecisas, ambiguas, vagas e indeterminadas. Al no cumplir la norma cuestionada con el aludido requisito, se desconoció el artículo 150-10 de la Constitución y “de paso se violaron los artículos 113 y 121 de la Constitución que contemplan el ejercicio de funciones separadas, sin perjuicio de la colaboración armónica, y la prohibición para que ninguna autoridad del Estado ejerza funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

- El señor Ministro de Justicia y del Derecho, desvirtúa la supuesta imprecisión de las facultades, “puesto que al realizar un estudio a la luz del método de interpretación literal de los supuestos normativos en cita, se puede concluir que en síntesis, las facultades extraordinarias se dirigen a suprimir o reformar la forma de acceso a la administración pública tal y como el demandante lo señaló, cuando dijo que el propósito de las facultades

“era amplio pero preciso”. Además, la exposición de motivos del proyecto de ley claramente señala la finalidad a la cual se dirigen las facultades extraordinarias solicitadas.”

Luego agrega el interviniente: “resulta claro que las facultades autorizadas por el Congreso son perfectamente delimitadas en su radio de acción, puesto que además de restringirse por el mismo texto legal a través de su significado literal, se circunscriben a la necesaria interpretación sistemática de aquellas respecto del contexto y la filosofía que inspira la ley que las contiene. Por consiguiente, y atendiendo a la unidad de materia (C.P. 158) que debe respetarse en toda ley, las facultades extraordinarias deben ejercerse dentro de los parámetros que el “Estatuto Anticorrupción” consagró, es decir suprimir procedimientos o trámites innecesarios, y las regulaciones en que éstas se basan.”

- El señor Procurador General de la Nación alude al cargo de la siguiente manera:

“A propósito de las circunstancias históricas mencionadas cabe recordar que, no sólo son las entidades del Estado encargadas de racionalizar el servicio público, sino distintas organizaciones de la sociedad civil las que ya tienen conformado lo que podría denominarse un inventario de los vicios de la administración publica, que en materia de trámites, reglamentos, papeleos y requisitos, propician la actividad ilícita y corrupta en el seno de esa administración. Y, en cuanto a los organismos oficiales, los cuales por su complejidad e interacción puede decirse que conforman ya todo un sistema, tienen como es conocido de la opinión pública, un diagnóstico sobre la estrecha relación entre los vicios administrativos antes reseñados y la inmoralidad y corrupción administrativas, sobre la base de estudios técnicamente adelantados.”

“Todo lo anterior, que es fácilmente verificable desvirtúa la tesis consistente en que la determinación de lo que hay que reformar o suprimir en el campo de trámites, regulaciones o procedimientos en la administración pública, va a quedar sometido a dictámenes caprichosos, ajenos a una realidad objetiva que golpea cotidianamente la conciencia y la paciencia ciudadanas.” Por consiguiente, estima que las facultades otorgadas cumplen con el requisito de su precisión.

- La Corte considera que en el presente caso las facultades otorgadas al Gobierno son precisas, pues aunque son amplias, con toda exactitud se delimita y puntualiza el ámbito material dentro del cual el Gobierno debe hacer uso de aquéllas.

Según lo ha señalado la jurisprudencia, debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimita la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación. Dentro de esta concepción, la Corte en la sentencia C-074/ 924, señaló:

“En materia de facultades extraordinarias la jurisprudencia ha señalado que el concepto de “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. Cuando las facultades otorgadas al ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas.”

“Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que exige la carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar...”

No cabe duda entonces, que las facultades se circunscriben a un ámbito material preciso atinente a conseguir un objetivo o finalidad cual es el de abolir o modificar las regulaciones, procedimientos y trámites “innecesarios” que existen en la administración; es decir, se busca poner en orden o ajustar el funcionamiento administrativo en lo concerniente a su fase meramente ejecutiva u operacional, en aspectos de orden material o con ninguna o poca incidencia jurídica, eliminando o reformando, en cuanto se juzguen innecesarias, las normas simplemente adjetivas e incluso las prácticas y costumbres administrativas aplicables usualmente en la administración, muchas veces sin respaldo legal, que se han constituido en un obstáculo para la celeridad, eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas y convertido en fuente de corrupción administrativa. Tanto es así, que el mismo texto acusado perentoriamente advierte que no es posible a través del ejercicio de las facultades “modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas”; ello implica que no se puede reformar la estructura ni las normas básicas que gobiernan los procedimientos administrativos regulados

en la parte primera del libro primero del Código Contencioso Administrativo, ni los contenidos en otros códigos.

5. La prohibición de expedir códigos a través de las facultades extraordinarias.

- El actor alega la vulneración del inciso 3o del artículo 150 de la Constitución que le prohíbe al Congreso conferir facultades extraordinarias al Gobierno para expedir códigos. Argumenta que la autorización para modificar procedimientos administrativos implica necesariamente la modificación de los códigos que los contienen.

- El señor Ministro de Justicia y del Derecho estima que “no es posible compartir la afirmación de que todo ordenamiento que incluye normas procedimentales o de rito es necesariamente un ‘código’ o parte de otro preexistente” y, de otra parte, señala que la norma impugnada prohíbe expresamente modificar códigos, restricción, que bien hubiera podido omitirse ya que la Constitución también lo impide.

Agrega que “afirmar que con la supresión o modificación de trámites innecesarios, se están reformando códigos, no es correcto. ¿Acaso esas regulaciones que como lo habíamos expuesto antes, son fuente de corrupción, corresponden a un todo sistemático y lógico, o por el contrario son el rezago de una cultura jurídica que hay que erradicar?. No, no se puede ver en la supresión de regulaciones superfluas, la reforma de las estructuras del ordenamiento jurídico contenidas en los códigos, ni en una forma de incorporar nuevas disposiciones.”

- La Corte desestima el cargo del demandante, con los siguientes argumentos:

Expresamente el último aparte del inciso 1º del artículo demandado, señala que el Gobierno “En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas”. Es obvio, que con esta clara advertencia, el ejercicio de las facultades en modo alguno puede conllevar la atribución para reformar la estructura y las normas básicas de los procedimientos administrativos contenidos en diferentes códigos.

Sobre el punto, es ilustrativo el siguiente párrafo de la sentencia C-252/945, que dice:

“Se reitera, que un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho; por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que

directamente ataños a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias.”

Finalmente considera la Corte que el simple temor que expresa el demandante, en el sentido de que el Gobierno pueda utilizar las facultades para reformar códigos no hace la norma inconstitucional, más aún cuando ella advierte que ésta es una competencia cuyo ejercicio le está vedado y que de su contenido no se infiere una autorización para ejercerla.

Por lo expuesto, y en atención a que el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 no viola las disposiciones invocadas en la demanda ni ningún otro precepto constitucional, se declarará su exequibilidad.

V. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 83 de la Ley 190 de 1995.

Notifíquese, copíese, insertese en la gaceta de la corte constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 . Gaceta del Congreso de 9 de diciembre de 1993, pag. 8.

3. Gaceta del Congreso No. 246 de 13 de diciembre de 1994, Pag. 2

4. M.P. Ciro Angarita Barón.

5 M.P.Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.