Sentencia C-121/04

REGIMEN DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Objetivos de la reforma realizada por la Constitución

Como lo ha reseñado la doctrina constitucional, el Constituyente al reformar el régimen de las facultades extraordinarias buscó varios objetivos, tales como: i) el fortalecimiento del Congreso de la República y del principio de separación de poderes; ii) la afirmación y ampliación del principio democrático; y, ii) la consecuente expansión del principio de reserva de ley.

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Materias que no pueden ser objeto de habilitación

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Figura de la escisión

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No habilitación para reproducir contenido material declarado inexecutable

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ESCINDIR ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Otorgamiento de las autorizadas por la ley

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

El artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, exige que las facultades otorgadas al Presidente de la República, entre otros requisitos, sean precisas. Quiere ello decir, que las materias o los asuntos sobre los cuales el jefe del Ejecutivo puede regular, han de ser delimitables, claras, puntuales, específicas, de suerte que las mismas establezcan un límite que no permita la extralimitación o el abuso en el ejercicio de las atribuciones que en virtud de la habilitación legislativa puede ejercer el Ejecutivo. La Corte ha expresado desde sus inicios que si las facultades extraordinarias resultan claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establecen las funciones que en virtud de la ley habilitante puede ejercer el jefe del Ejecutivo, no se puede predicar de ellas falta de precisión.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Elementos de la precisión

La jurisprudencia ha señalado que el requisito de precisión que debe respetar con rigor el Congreso de la República, para desprenderse de su atribución legislativa y trasladarla en forma transitoria al Ejecutivo, contiene ciertos elementos que pueden resumirse así: el deber de indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Presidente de la República; indicar la finalidad que persigue el jefe del Ejecutivo con la solicitud de las facultades para su adecuado ejercicio; y, por último, en la ley habilitante se deben enunciar los criterios restrictivos que orientaran las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de política pública “dentro del ámbito material general de la habilitación”.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Modernización

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Renovación para racionalizar organización y funcionamiento o garantizar sostenibilidad financiera de la Nación

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Finalidad y criterios de sujeción del Ejecutivo cumplen criterio de precisión

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Delimitación clara y concreta

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Señalamiento, modificación o determinación de objetivos y estructura orgánica que resulten de fusiones o escisiones o trasladen funciones de las suprimidas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CREACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Precisión en desarrollo de objetivos que cumplían las suprimidas, fusionadas, escindidas o transformadas/FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CREACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Expresiones que otorgan un margen de acción amplio no implican imprecisión/ADMINISTRACION PUBLICA-Racionalización del funcionamiento no se estima libremente

No encuentra la Corte que se desconozca el requisito de precisión, como quiera que si bien las expresiones “que se requieran” y “cuando a ello haya lugar”, otorgan al Ejecutivo un margen de acción amplio, ello no implica imprecisión, pues la creación de entidades a las que se refiere la norma, surge solamente de la necesidad de otorgar a una nueva los objetivos que cumplían las que sean suprimidas, fusionadas, escindidas o transformadas, y únicamente en el evento en que a ello haya lugar, pues puede suceder que luego de los estudios técnicos y jurídicos pertinentes, se concluya que no se hace necesario en aras de la eficiencia y eficacia de la función administrativa, la creación de nuevas entidades u organismos. Ello por cuanto la racionalización del funcionamiento de la Administración pública, no es asunto que pueda ser estimado libremente, sino que encuentra soporte en las valoraciones y estudios que deba realizar el Gobierno Nacional, con acatamiento a lo dispuesto en los artículos 209 y 210 de la Constitución Política.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Entidades objeto del ejercicio sin que sea necesario indicación taxativa y detallada

No asiste razón cuando afirman que las facultades adolecen de falta del requisito de precisión, porque la ley habilitante no indica cuáles son las entidades u organismos que serán objeto del ejercicio de las facultades extraordinarias acusadas pues, no son otras que las entidades u organismos de la Administración pública nacional a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, sin que sea necesario indicar taxativamente y en forma detallada y minuciosa cuáles son, porque precisamente eso hace parte de las facultades que le fueron conferidas al Ejecutivo, quien se deberá sujetar eso sí, a la materia, finalidad y criterios que la ley habilitante establece como límites al ejercicio de esas atribuciones, elementos que hacen parte del requisito de precisión exigido por la Constitución Política que deben ser observados con rigor al expedir los decretos que con fuerza de ley profiera el Presidente de la República.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA RENOVACION Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION-Cumplimiento de objetivos de la función administrativa

Referencia: expediente D-4791

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, literales, d), e) y f), de la Ley 790 de 2002 “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

Demandantes: Arturo Daniel López Coba y Dimas Salamanca Palencia

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política los ciudadanos Arturo Daniel López Coba y Dimas Salamanca Palencia, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, literales d), e) y f) de la Ley 790 de 2002 “por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

Por auto de 19 de agosto del año 2003, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002. Se subraya lo acusado.

“LEY 790 de 2002

Artículo 16. Facultades extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la

Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen cuando a ello haya lugar;

g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas;

Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

Parágrafo 2°. Cuando por cualquier causa una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley”.

III. LA DEMANDA

A juicio de los demandantes, las disposiciones acusadas vulneran los artículos 150,

numerales 7 y 10, 209 y 243 de la Constitución Política.

Consideran los accionantes que dos situaciones particulares convergen en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, mediante el artículo 16 de la Ley 790 de 2002. La primera, resulta del desprendimiento que el Congreso de la República hace de funciones que le son propias, según lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política. Aducen que si bien es cierto la norma superior citada no menciona en forma expresa la facultad de escindir empresas industriales y comerciales del Estado, así como sociedades de economía mixta, se entiende que son propias del órgano legislativo y, por ello, no pueden ser delegadas en el Ejecutivo, máxime cuando las reestructuraciones estatales “corresponden a situaciones de coyuntura de los Gobiernos de turno” y no a un programa establecido previamente en el cual se analicen aspectos no sólo financieros sino sociales.

Agregan los demandantes que el otorgamiento de facultades extraordinarias para ejercer funciones como las establecidas en los literales cuestionados de la Ley 790 de 2002, deslegitima y restringe el principio democrático y de participación ciudadana, al no permitir la participación de todos los ciudadanos en asuntos que les afectan, circunstancia que viola por completo el Estado Social de Derecho.

La segunda situación, aducen los demandantes, se presenta con el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional consagrada en el artículo 243 de la Carta, pues con las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo mediante el literal d) acusado, se pretende superar los efectos de dicha figura de que gozan los pronunciamientos de esta Corporación, por cuanto en la sentencia C-702 de 1999, se declaró la inexecutable del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, mediante el cual se autorizaba al Gobierno Nacional para realizar la escisión de entidades industriales y comerciales del Estado, lo cual pretende revivirse mediante la facultad aludida, a través de una “fórmula jurídica para superar el motivo que declaró su inconstitucionalidad”

Manifiestan también los demandantes que las facultades otorgadas al Presidente de la República en los literales cuestionados del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, adolecen de falta del requisito de precisión que exige el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. En efecto, consideran que cuando la norma superior habla de “precisas facultades”, pretende establecer un límite cuantificable, que permita tener referencia de las acciones ejecutadas por el Ejecutivo, a fin de evitar decisiones discrecionales, subjetivas o arbitrarias, amparadas en facultades pro tempore. En su concepto, no resulta preciso, ni es determinable ni evaluable el literal e) del artículo 16 acusado, cuando faculta al Gobierno Nacional para “Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas”, como quiera que cualquier argumento puede ser válido para justificar un mayor o menor número de entidades resultantes de las fusiones o escisiones, incluso si el costo de funcionamiento resulta superior al de las que se fusionaron o escindieron.

Así mismo, el literal f) de la norma cuestionada, al facultar al Presidente de la República para crear los organismos “que se requieran” para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades que se supriman, escindan, fusionen o transformen, “cuando a ello haya lugar”,

desconoce también el requisito de precisión que exige el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, porque lo autoriza para crear un número indeterminado de entidades, con lo cual se impide el control sobre los abusos o excesos que se puedan cometer en el ejercicio de esa función legislativa extraordinaria.

Finalmente, consideran los demandantes que con las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en los literales demandados, se desconoce el cumplimiento de los fines que orientan la función administrativa.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En relación con el cargo de imprecisión de las facultades otorgadas al Ejecutivo, aduce la entidad interviniente que una ley de facultades no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable. Siendo ello así, expresa que las facultades cuestionadas cumplen a cabalidad con el requisito de precisión exigido por la Constitución y, además, resultan necesarias para lograr la finalidad que se propone la Ley 790 de 2002 cual es la renovación y modernización de la administración pública, racionalizar su organización y funcionamiento y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

Finalmente, manifiesta el Ministerio del Interior y de Justicia, que la finalidad de la ley, como lo establece su artículo 1°, es garantizar dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado, de conformidad con los principios que orientan la función administrativa, para lo cual se establecieron criterios tales como los de subsanar problemas de duplicidad de funciones y colisión de competencias, procurar una gestión por resultados para mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública y profundizar el proceso de descentralización administrativa.

En ese sentido, las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo que se acusan en la presente demanda, constituyen un claro desarrollo de los principios bajo los cuales se debe llevar a cabo la función administrativa, por cuanto ello implica necesariamente hacer más eficiente el ejercicio de la función pública.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para la entidad interviniente las normas resultan plenamente ajustadas a la Constitución Política.

Después de transcribir la exposición de motivos de la Ley 790 de 2002, aduce la interviniente que el Gobierno Nacional de manera clara e inequívoca solicitó la atribución de facultades extraordinarias atendiendo las restricciones que la Carta le impone para la escisión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, de suerte que dicha figura opera con el objeto de lograr mayor eficiencia en la prestación del servicio como mecanismo necesario para racionalizar la operación de algunas entidades estatales y buscar la mejor atención de los requerimientos de los ciudadanos “por cuanto existen entidades u organismos que tienen una gran cantidad de funciones complementarias pero diferentes, que ocupan equipos administrativos y logísticos distintos”.

No considera que se viole el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, pues la Ley 790 de 2002 atribuyó al Presidente de la República una serie de facultades que solamente pueden ser ejercidas en los términos establecidos en esa ley. Adicionalmente, aduce que esta Corporación ha establecido que el Congreso de la República puede delegar las facultades del artículo 150, numeral 7, de la Carta Política en el Ejecutivo sin que con ello se viole el artículo 150-10 del ordenamiento superior, según el cual las únicas limitantes en relación con el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del órgano legislativo al Presidente de la República, es para la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas, crear servicios administrativos y técnicos de las Cámaras y para decretar impuestos.

A juicio de la entidad interviniente, no le asiste razón a los demandantes cuando afirman que los literales acusados vulneran el artículo 209 de la Constitución, pues, como lo establece el párrafo 1° del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, las facultades concedidas se ejercerán con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la rentabilidad financiera de la Nación. Así las cosas, el Gobierno Nacional efectuó un exhaustivo análisis de cada una de las entidades u organismos que serían objeto de la reestructuración planeada, de suerte que en el estudio técnico que acompaña cada uno de los decretos leyes expedidos con fundamento en las facultades cuestionadas, se observa en forma clara que se cumple con el propósito establecido en la ley de facultades.

Por último, la entidad interviniente no encuentra que se viole el artículo 243 de la Carta Política, como quiera que esta Corporación al examinar el artículo 53 de la Ley 489 de 1998 declaró su inexecutable estableciendo que la competencia para escindir empresas o sociedades le corresponde al Congreso de la República, cuestión completamente diferente a la que en este momento nos ocupa, puesto que en la norma objeto de estudio el Congreso de la República (art. 150 num. 10 C.P.), le confirió precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los literales d), e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, por los aspectos analizados en el escrito presentado ante esta Corporación.

El Ministerio Público inicia su intervención haciendo una breve reseña sobre la actividad legislativa y las facultades extraordinarias, señalando que en nuestro ordenamiento constitucional la función legislativa radica en el Congreso de la República por mandato del artículo 150 de la Carta Política, no obstante, agrega, que por razones de eficiencia en la Administración Pública, esa facultad puede ser delegada en el Presidente de la República, en los precisos términos que para el efecto establece el numeral 10 del artículo 150 superior citado.

En relación con la facultad conferida al Congreso de la República por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, para determinar la estructura de la Administración Nacional, aduce la vista fiscal que contrario a lo que afirman los accionantes, se trata de una facultad que también tiene el Presidente de la República, en los términos establecidos en los artículos

15 y 16 del artículo 189 de la Constitución, de conformidad con los principios y reglas que le fije la ley. Es decir, mientras el Congreso tienen una facultad general y en todo tiempo, sujeta a límites sólo de orden constitucional como lo es la iniciativa legislativa que es exclusiva del Gobierno, según lo dispone el artículo 154 superior, el Presidente puede ejercer las facultades a que se refieren los artículos 15 y 16 del artículo 189 de la Carta, hasta tanto el legislador no expida una “especie de ley marco”, lo que significa que se trata de una atribución reglada, restringida, subsidiaria y sometida a lo que al respecto establezca la ley.

Ahora bien, considera la vista fiscal que la acusación presentada por los demandantes en el sentido de que la atribución general del órgano legislativo consagrada en el numeral 7 del artículo 150 del ordenamiento constitucional, no puede ser delegada en el Presidente de la República, no encuentra sustento constitucional, pues si bien es cierto que la ley que en ejercicio de ese numeral puede dictar el Congreso de la República “materialmente puede tener las características de una ley marco, el Constituyente en la numeración de éstas, artículo 150, numeral 19, no incluyó la de la determinación de la estructura de la Administración Nacional, razón por la cual no se puede afirmar que dicha materia deba ser regulada por una ley marco”. Por ello, a su juicio el órgano legislativo puede válidamente conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para que regule esa materia “como si fuere el legislador ordinario”.

Manifiesta el Procurador General que no le asiste razón a los demandantes cuando afirman que con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para “Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley”, se busca superar los efectos de la cosa juzgada constitucional de la sentencia C-702 de 1999, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, como quiera que la norma demandada en esa oportunidad facultaba directamente al Gobierno Nacional para crear a través de la escisión de las existentes, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, con lo cual el Congreso se desprendía de una competencia que le es privativa para trasladarla al Presidente, violando de esa manera el numeral 7 del artículo 150 superior. En el presente caso, añade la vista fiscal, la situación es diferente, porque “el Congreso facultó al Presidente de la República para crear organismos a nivel central, como si se tratase del legislador ordinario”.

Admitiendo entonces que el Congreso podía conceder facultades al Ejecutivo para escindir entidades, considera la vista fiscal que dicha atribución no adolece de falta del requisito de precisión, por cuanto la norma acusada delimita en forma concreta la materia objeto de ella, pues se refiere a la potestad del Ejecutivo de escindir o dividir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley, por una parte, por la otra, porque la finalidad para la cual se concedieron las facultades a que se refiere el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, quedó claramente establecida en el parágrafo 1° del artículo mencionado, en el cual se consagran los criterios que debe tener en cuenta el Presidente de la República frente a las entidades que se deben escindir.

En relación con el literal e) acusado, en concepto del Ministerio Público, tampoco desconoce el numeral 10 del artículo 150 constitucional, como quiera que en relación con la materia y la finalidad para la cual se otorgaron las facultades extraordinarias, la norma es precisa pues indica claramente que corresponde al Ejecutivo señalar y determinar los objetivos y la

estructura orgánica de las entidades que resulten de las fusiones y los de aquellas a las que se trasladen las funciones de las suprimidas, con el fin de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación y, en cuanto a los criterios para orientar las decisiones del Ejecutivo, la ley demarcó los límites dentro de los cuales el Presidente de la República puede ejercer esa competencia legislativa extraordinaria con el objeto de lograr esos propósitos, lo cual hace que el literal demandado esté conforme con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

En cuanto a la facultad de modificar la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de las entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones suprimidas, considera la vista fiscal que se trata de una facultad constitucional propia del Ejecutivo, según lo dispone el artículo 189, numeral 16, la que se debe ejercer de conformidad con los principios y reglas generales que establezca la ley, los cuales están determinados en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, norma ésta que señaló los principios que deben ser tenidos en cuenta por el Presidente de la República para ejercer la facultad que le otorga el numeral 16 del artículo 189 constitucional. Siendo ello así, a su juicio en ese evento el Presidente de la República no requería de facultades extraordinarias. No obstante, como el literal e) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, también faculta al Ejecutivo para señalar y determinar, “era necesaria la concesión de la facultad contenida en el literal e), aspecto éste por el que debe ser declarado exequible”.

El literal f) acusado, cumple con el requisito de precisión exigido por el artículo 150, numeral 10 superior, pues en relación con la materia se delimita en forma clara y concreta la materia de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo, como quiera que autoriza al Presidente para crear las entidades u organismos, así como para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen. En cuanto a la finalidad, reitera la vista fiscal, que el parágrafo 1° del artículo 16 demandado, establece en forma concreta que las facultades deben ser ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

Así mismo, el literal f), a juicio del Ministerio Público, establece un criterio estricto frente a los organismos que puede crear el Ejecutivo “toda vez que las expresiones “que se requiera” y “cuando a ello haya lugar”, si bien otorgan al Presidente de la República un margen de acción amplio, éste no resulta contrario al propósito de las facultades extraordinarias otorgadas”.

Finalmente, la vista fiscal considera que la disposición demandada hace parte de una ley de facultades extraordinarias que como tal, es el instrumento a través del cual el legislador ordinario traslada al Ejecutivo facultades para legislar, y por ello, no encuentra de que forma se puede vulnerar el artículo 209 superior, que consagra los principios orientadores de la función administrativa.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Problema constitucional que plantea la demanda de inconstitucionalidad contra los literales d), e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

Los cargos de inconstitucionalidad que los demandantes plantean contra los literales d), e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, son los siguientes: i) el primero de ellos se refiere a la violación del artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, en tanto el Congreso de la República no podía otorgar al Ejecutivo la facultad de “Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley”, por tratarse de una atribución propia del Congreso que no puede ser delegada en el Presidente de la República; ii) en relación con ese mismo literal d), aducen los accionantes que esa disposición reprodujo el contenido material del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, declarado inconstitucional por esta Corporación mediante sentencia C-702 de 1999, con lo cual se desconoce el principio de la cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Carta Política; iii) los literales e) y f) acusados, vulneran el requisito de precisión contenido en el numeral 10 del artículo 150 del ordenamiento superior; y, iv) las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para la renovación del Estado, desconocen los principios que orientan la función administrativa (CP. art. 209).

Corresponde entonces a la Corte determinar: i) si la facultad para escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional es competencia exclusiva del Congreso de la República y, por ello, no puede ser objeto de delegación en el jefe del ejecutivo; así mismo, si con dicha facultad se pretendió superar el motivo que declaró la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, mediante el cual se facultaba al Presidente de la República para la escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; ii) si las facultades extraordinarias establecidas en los literales e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, carecen de precisión y, en consecuencia son violatorias del artículo 150, numeral 10 de la Carta Política; y, iv) si las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo se encuentran acordes con los principios de la función administrativa.

3. El Congreso de la República puede delegar las facultades constitucionales consagradas en el artículo 150, numeral 7° de la Constitución Política. El literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 no desconoce el principio de la cosa juzgada constitucional.

3.1. Los demandantes aducen en el escrito de demanda, que al desprenderse el Congreso de la República de las atribuciones que le confiere el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, se restringen los espacios democráticos de participación ciudadana, se deslegitima el Estado social de Derecho, la separación de poderes, así como la participación de los ciudadanos en los asuntos que directa o indirectamente los afectan, lo cual sustentan con la transcripción de varias sentencias proferidas por esta Corporación, en las cuales en efecto, se ha manifestado que el Constituyente de 1991 tuvo una visión más restrictiva de la habilitación legislativa al Ejecutivo, con la clara finalidad de evitar que a través de ese mecanismo el Congreso de la República se desprendiera de su principal función (expedir las leyes), y delegara en el jefe del Ejecutivo la responsabilidad de legislar en asuntos de gran

trascendencia nacional, que por ese mismo motivo requerían una amplia discusión y aprobación por parte de los representantes de los ciudadanos.

En ese sentido, como lo ha reseñado la doctrina constitucional, el Constituyente al reformar el régimen de las facultades extraordinarias buscó varios objetivos, tales como: i) el fortalecimiento del Congreso de la República y del principio de separación de poderes; ii) la afirmación y ampliación del principio democrático; y, ii) la consecuente expansión del principio de reserva de ley¹.

En efecto, ha señalado la Corte que una forma que encontró el Constituyente de 1991 para evitar la transitoria pero continua habilitación legislativa en el Ejecutivo de toda suerte de asuntos, fue fortalecer al Congreso restringiendo y haciendo más exigentes los requisitos para que el legislativo se pudiera desprender de su atribución de hacer las leyes, con lo cual se reforzó el principio de separación de poderes al entronizar límites temporales y materiales a las facultades extraordinarias; con ello, se pretendió atenuar el excesivo presidencialismo “y propender por un mayor equilibrio entre las ramas del poder público mediante la ampliación de las competencias del Congreso por vía, entre otras, de las restricciones impuestas a la concesión de facultades extraordinarias”.

Otro de los objetivos buscados fue el de fortalecer el principio democrático, de suerte que las decisiones de mayor trascendencia para el país, sean adoptadas por el órgano de representación popular, a fin de privilegiar la participación de todos en las decisiones que los afectan, evitando la posibilidad de que sea el Ejecutivo quien legisle “mediante mecanismos carentes de las garantías de publicidad en la formación de los decretos y en los cuales no tienen voz las minorías ni pueden acceder los ciudadanos por medio de sus representantes”².

Así mismo, se ha establecido por la jurisprudencia que con la expansión del principio de reserva de ley, se busca que determinados asuntos sean exclusivamente de competencia del órgano legislativo, con lo cual se asegura “que ciertas decisiones de gran trascendencia para todos, como pueden ser las que desarrollan los derechos constitucionales de las personas, no sean atribuidas al Ejecutivo”³.

3.2. El artículo 150 superior establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, pero lo faculta en su numeral 10 para trasladar su facultad legislativa en forma transitoria -hasta por seis meses- al Presidente de la República a través de la figura de las facultades extraordinarias, siempre y cuando: la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, sean solicitadas expresamente por el Gobierno y, las mismas sean conferidas por el órgano legislativo por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Así mismo, consagra en forma expresa la norma de habilitación legislativa citada, que el Congreso podrá reformar en todo tiempo y por iniciativa propia los decretos leyes dictados por el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias. Dispone también el artículo 150-10 del ordenamiento superior, que las facultades extraordinarias no podrán ser conferidas para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni para expedir las denominadas leyes marco a las cuales se refiere el numeral 19 del mismo artículo 150 superior⁴, ni para decretar impuestos.

Ahora bien, manifiestan los demandantes que según lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, al Congreso de la República le corresponde en forma privativa la determinación de la estructura de la administración nacional, y crear, suprimir, fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, razón por la cual el Congreso no podía desprenderse de esa atribución, para autorizar al jefe del Ejecutivo para “Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley”, como lo establece el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

Sobre el particular es importante recordar que el Constituyente señaló expresamente las materias que no podían ser objeto de habilitación legislativa y, por ello, salvo lo que la misma disposición superior consagra en relación con las materias indelegables, el legislador puede determinar cuáles materias atribuye en forma transitoria al Presidente de la República, para que éste en ejercicio de dicha atribución dicte normas con fuerza de ley. Este punto, ha sido objeto de varios pronunciamientos de este Tribunal Constitucional, en los cuales se ha expresado que:

“[P]ara la Corte con la normatividad demandada no se está invadiendo la órbita del legislador, ya que el artículo 150-10 de la Carta autoriza al Congreso para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias. Los límites materiales señalados al ejercicio de tal atribución son taxativos, y dentro de estos no se encuentra ninguno relativo a la facultad de reestructurar órganos y dependencias de la administración con miras a racionalizar el gasto público”⁵.

Si bien el numeral 7 del artículo 150 del ordenamiento superior, no se refiere expresamente a la figura de la escisión, como lo afirman los demandantes, ella se deriva de la atribución del Congreso de la República para determinar la estructura de la administración nacional, pues, según lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, escindir significa “cortar, dividir, separar”, y en ese orden una entidad u organismo del orden nacional puede ser objeto de división o separación con el objeto de lograr más eficiencia en la prestación del servicio, lo cual encaja perfectamente dentro de la facultad del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional y, constitucionalmente no existía impedimento alguno para que esa facultad fuera trasladada temporalmente al Presidente de la República.

Ahora, a juicio de los demandantes el Congreso de la República al facultar al Ejecutivo para escindir entidades u organismos del orden nacional creados o autorizados por la ley, pretendió superar el motivo que declaró la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, buscando técnicas jurídicas para soslayar las decisiones de inconstitucionalidad. No comparte la Corte esa interpretación que realizan los accionantes de la facultad extraordinaria conferida al Presidente de la República en el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

En la Ley 489 de 1998, artículo 53, se otorgaba al Presidente de la República la atribución directa de escindir empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta, cuando lo considerara conveniente para el mejor desarrollo de su objeto.

Incluso la norma declarada inconstitucional confería al jefe del Ejecutivo la atribución de autorizar la escisión de sociedades de economía mixta “cuando fuera conveniente para el mejor desarrollo de su objeto”, circunstancia que en criterio de la Corte desconocía abiertamente el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política, por tratarse de una atribución exclusiva del Congreso de la República. Expresó la Corte en la sentencia C-702 de 19996, en relación con esa disposición, lo siguiente:

“[C]osa distinta ocurre con el contenido normativo consignado en los artículos 53; y en los numerales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 que esta Corte encuentra contrarios a los numerales 7° del artículo 150 y 16 del artículo 189 C.P. pues, en ellos el Legislador ciertamente delegó en el ejecutivo competencias de regulación normativa en materia de creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, y en relación con la estructura de la administración, que son de su privativo ejercicio, mediante Ley, según rezan los preceptos constitucionales citados.

(...)

En el artículo, 53, el Congreso facultó al Presidente de la República a crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, por la vía de la escisión de las existentes, lo cual es a todas luces contrario al numeral 7°, del artículo 150 de la Carta Política, conforme al cual, corresponde al Congreso, por medio de ley, ejercer la función de “crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”. Repárese, además, que en el caso de las sociedades de economía mixta no sólo concurren aportes o recursos públicos, sino también aportes de particulares, con base en acuerdos de voluntades, a partir del acto de autorización. Por tanto, será declarado inexecutable”.

No se trata entonces, como equivocadamente lo interpretan los demandantes que la norma cuestionada reproduzca el contenido material del artículo 53 de la Ley 489 de 1998 retirado del ordenamiento jurídico en virtud de una sentencia de inexecutable, pues claramente se observa que la disposición declarada inexecutable pretendía otorgar al Presidente de la República una atribución que por mandato constitucional es de competencia privativa del legislador, según lo dispone el numeral 7° del artículo 150 superior, situación distinta a la que se presenta con el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 que ahora se examina, mediante la cual se le transfiere al jefe del Ejecutivo en forma transitoria -por el término de seis meses- la facultad de escindir entidades u organismos del orden nacional creados o autorizados por la ley, para lo cual, como se vio el Congreso podía otorgar dicha facultad.

4. Los literales e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, no adolecen de falta del requisito de precisión que exige el artículo 150, numeral 10 de la constitución Política.

4.1. Aducen los demandantes que las facultades extraordinarias otorgadas al jefe del Ejecutivo para “[S]eñalar, modificar, determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladan las funciones de las suprimidas” (literal e), así como las de “[C]rear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplan las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar” (literal f), son imprecisas pues no determinan con exactitud el

número de entidades resultantes de las fusiones o escisiones, y resulta indeterminado el número de entidades u organismos que podría el Presidente de la República crear para desarrollar las funciones de las que se supriman, escindan, fusionen o transformen, todo lo cual hace que esas facultades obedezcan a criterios subjetivos no cuantificables en cuanto a las entidades afectadas.

El artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, exige que las facultades otorgadas al Presidente de la República, entre otros requisitos, sean precisas. Quiere ello decir, que las materias o los asuntos sobre los cuales el jefe del Ejecutivo puede regular, han de ser delimitables, claras, puntuales, específicas, de suerte que las mismas establezcan un límite que no permita la extralimitación o el abuso en el ejercicio de las atribuciones que en virtud de la habilitación legislativa puede ejercer el Ejecutivo.

El requisito de la precisión en las facultades extraordinarias, ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de esta Corporación, en los cuales se ha recogido la jurisprudencia que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia esbozó respecto de esa exigencia en la Constitución de 1886, artículo 76, numeral 12. Así, la jurisprudencia ha expresado que la amplitud o generalidad de las facultades no constituye una violación a la Carta Política, pues lo que se exige es que las mismas sean claras de suerte que puedan ser fácilmente delimitadas las materias sobre las cuales recae la habilitación legislativa.

Sobre el particular la Corte ha expresado desde sus inicios que si las facultades extraordinarias resultan claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establecen las funciones que en virtud de la ley habilitante puede ejercer el jefe del Ejecutivo, no se puede predicar de ellas falta de precisión. En efecto, se ha dicho por la Corte que: “[e]l hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales.

(...)

No es cierto, como dice el demandante, que las facultades deban señalar taxativamente cada una de las cuestiones particulares. Basta con indicar de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan, sin importar que estas se expresen en forma amplia y general.

Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión”7.

En otra oportunidad la Corte también expresó lo siguiente: “[E]l que las facultades extraordinarias deban ser ‘precisas’, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes ‘corresponde al Congreso’. Así, pues, en tratándose de la

competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos”8.

Ahora bien, la jurisprudencia ha señalado que el requisito de precisión que debe respetar con rigor el Congreso de la República, para desprenderse de su atribución legislativa y trasladarla en forma transitoria al Ejecutivo, contiene ciertos elementos que pueden resumirse así: el deber de indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Presidente de la República; indicar la finalidad que persigue el jefe del Ejecutivo con la solicitud de las facultades para su adecuado ejercicio; y, por último, en la ley habilitante se deben enunciar los criterios restrictivos que orientaran las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de política pública “dentro del ámbito material general de la habilitación”9.

Esos elementos que integran el requisito de precisión, se ha dicho por este Tribunal Constitucional, que en principio deben estar recogidos de manera explícita en el texto del artículo que confiere las facultades extraordinarias, sin embargo, bien “[p]ueden estar dispersas en la ley correspondiente, como cuando dicha ley contiene los principios rectores de un sistema que la misma ley desarrolló pero de manera incompleta puesto que se optó por habilitar al Ejecutivo para terminar la obra del Congreso

Cabe advertir, de otro lado, que el mandato de precisión y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar clara y específicamente el ámbito de la habilitación sin que ello conduzca necesariamente al Congreso de la República a regular integralmente la materia o a ocupar el campo de acción que la Constitución permite atribuir al Ejecutivo, lo cual desnaturalizaría la institución de las facultades extraordinarias. Cuando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo. La cuestión de si las facultades son precisas es un asunto de grado respecto del cual el Congreso dispone de un margen de configuración. No obstante, las condiciones que han de reunirse para que las facultades cumplan el mandato de precisión constituyen su contenido mínimo y sintetizan los criterios aplicados por el juez constitucional al juzgar si una ley habilitante es vaga, ambigua o indeterminada”10.

4.2. En el asunto sub examine observa la Corte que la Ley 790 de 2002, en su artículo 16 otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias por el término de seis meses contados a partir de la fecha de la publicación de esa ley, lo que se traduce en el acatamiento por parte del legislador ordinario, del requisito de temporalidad establecido en el artículo 150-10 del ordenamiento superior.

4.2.1. En la exposición de motivos presentada por el Gobierno al Congreso de la República, se solicitó en forma expresa la atribución de facultades extraordinarias por el término de seis meses, con el fin de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. En ese sentido, se consideró que se hacía indispensable dotar al Presidente de la República de los instrumentos jurídicos que le permitieran tomar las medidas necesarias para la modernización de la estructura de la Administración Pública.

En ese orden de ideas, el legislador expidió la Ley 790 de 2002, otorgando las facultades

solicitadas. Pero estableció que el objeto de la ley habilitante era el de “[r]enovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998”.

Siendo ello así, el párrafo 1° del artículo 16 mediante el cual se confirieron las facultades solicitadas, estableció expresamente que las mismas fueron conferidas al Presidente de la República para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional y que las mismas serían ejercidas con el “[p]ropósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación”.

Se tiene entonces que la finalidad de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, a juicio de la Corte, buscan garantizar una mayor eficacia y eficiencia de la función administrativa de suerte que se pueda dar pleno cumplimiento a los fines esenciales del Estado (CP. Art. 2). Esa finalidad se encuentra enmarcada en dos estrictos criterios restrictivos, establecidos en el párrafo 1° del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, esto es: racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

Considera la Corte que tanto la finalidad buscada con la ley habilitante, como los criterios a los cuales se debe sujetar el Ejecutivo con el objeto de obtener dicha finalidad no resultan indeterminados, sino por el contrario, obedecen a conceptos claros, delimitables y determinados, dentro de los cuales se puede mover el jefe del Ejecutivo para cumplir con los propósitos para los cuales solicitó las atribuciones que se examinan.

Examinando entonces el contenido normativo de los literales e) y f) acusados, se tiene que la materia a la cual se refieren los mismos, se encuentra delimitada en forma clara y concreta.

En el literal e), se faculta al Presidente de la República para señalar, modificar o determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos que resulten de las fusiones o escisiones, así como de las entidades u organismos a los que se trasladen las funciones de las suprimidas.

Se trata de tres verbos rectores que delimitan el campo de acción al cual se debe sujetar la actividad del Ejecutivo en relación con los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos a que se refiere la norma, es decir, solamente a las entidades de la administración nacional que se fusionen o escindan, o a las que les sean trasladadas funciones de las suprimidas, organismos que no son otros que los que hacen parte del sector central o descentralizado de la administración, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien, en el literal f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, se autoriza al Ejecutivo para crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían los suprimidos, fusionados, escindidos o transformados, cuando a ello haya lugar. Respecto de esta facultad, no encuentra la Corte que se desconozca el requisito de precisión,

como quiera que si bien las expresiones “que se requieran” y “cuando a ello haya lugar”, otorgan al Ejecutivo un margen de acción amplio, como lo sostiene la vista fiscal, ello no implica imprecisión, pues la creación de entidades a las que se refiere la norma, surge solamente de la necesidad de otorgar a una nueva los objetivos que cumplían las que sean suprimidas, fusionadas, escindidas o transformadas, y únicamente en el evento en que como lo señala la disposición acusada, a ello haya lugar, pues puede suceder que luego de los estudios técnicos y jurídicos pertinentes, se concluya que no se hace necesario en aras de la eficiencia y eficacia de la función administrativa, la creación de nuevas entidades u organismos. Ello por cuanto la racionalización del funcionamiento de la Administración pública, no es asunto que pueda ser estimado libremente, sino que encuentra soporte en las valoraciones y estudios que deba realizar el Gobierno Nacional, con acatamiento a lo dispuesto en los artículos 209 y 210 de la Constitución Política.

Encuentra la Corte que las normas examinadas describen de manera inequívoca la materia sobre la cual versan las facultades que mediante ellas se confieren, pues en forma explícita se refieren a las atribuciones del jefe del Ejecutivo en relación con las entidades u organismos que resulten suprimidos, fusionados, escindidos o transformados, bien para señalar, determinar o modificar sus objetivos o estructura orgánica, ya para crear las que sean requeridas para el cumplimiento de los objetivos de las desaparecidas por cualquiera de las formas que para el efecto establece la ley. Adicionalmente, la materia sobre la cual versan las facultades otorgadas, guardan congruencia con los motivos que llevaron al legislador ordinario a concederlas que no es otro que renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional.

Como se ha señalado, lo que exige la Constitución es que la ley habilitante determine en forma inequívoca la materia sobre la cual el Presidente de la República puede legislar, a través de facultades claras, precisas, concretas y determinadas, lo que a juicio de la Corte acontece en el caso sub iudice, pues se faculta al Ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley sobre la estructura de la Administración nacional, bien sea señalando, modificando o determinando los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos que resulten de las fusiones o escisiones, así como de las entidades a las cuales se trasladen las funciones de las suprimidas; ya creando las que sean necesarias para desarrollar los objetivos que cumplían las que se supriman, escindan, fusionen o transformen.

No les asiste razón a los demandantes cuando afirman que las facultades adolecen de falta del requisito de precisión, porque la ley habilitante no indica cuáles son las entidades u organismos que serán objeto del ejercicio de las facultades extraordinarias acusadas pues, como se expresó, no son otras que las entidades u organismos de la Administración pública nacional a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, sin que sea necesario indicar taxativamente y en forma detallada y minuciosa cuáles son, porque precisamente eso hace parte de las facultades que le fueron conferidas al Ejecutivo, quien se deberá sujetar eso sí, a la materia, finalidad y criterios que la ley habilitante establece como límites al ejercicio de esas atribuciones, elementos que hacen parte del requisito de precisión exigido por la Constitución Política que deben ser observados con rigor al expedir los decretos que con fuerza de ley profiera el Presidente de la República.

5. Finalmente, encuentra la Corte que la acusación de los demandantes en el sentido de que

las facultades extraordinarias acusadas desconocen los principios que orientan la función administrativa, carece de sustento lógico, pues precisamente la finalidad perseguida con las mismas, es la de buscar la renovación y modernización de la administración pública nacional, de conformidad con los principios rectores de la función administrativa de eficiencia, eficacia y celeridad, para lo cual, como lo señala una de las entidades intervinientes, se establecieron como criterios, entre otros, subsanar problemas de duplicidad de funciones y colisión de competencias, procurar una gestión por resultados para mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública y profundizar el proceso de descentralización administrativa, con lo cual se pretende hacer más eficiente el ejercicio de la función pública.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los literales d), e) y f), del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 “por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-121/04

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA NACIONAL-Distinción de contenidos específicos (Aclaración de voto)

Considero pertinente, hacer las siguientes precisiones sobre el diferente contenido normativo, el alcance y las proyecciones del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución. Uno primero se refiere a la atribución de determinar la estructura de la administración nacional mediante el señalamiento de los elementos básicos de esa estructura y la precisión sobre las tipologías de organismos y entidades que la integran y su interrelación administrativa y jurídica. Un segundo contenido se manifiesta en la previsión de la competencia para crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. En este caso se trata de establecer las características de una entidad administrativa o de determinar en relación con ella su supresión o fusión con otra u otras entidades administrativas; como función propia del legislador se señala la determinación de los objetivos y estructura orgánica respectiva. Un tercer contenido de la norma se refiere a la reglamentación de la creación o funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; y finalmente, un último contenido plasma la función de crear o autorizar de manera concreta la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y la autorización para la constitución de sociedades de economía mixta. En su conjunto, entonces, la disposición anterior permite que el legislador determine y oriente los elementos tanto estáticos como dinámicos de la organización administrativa nacional.

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Reserva de ley funcional y orgánica que incide en desplazamiento de atribución al Presidente de la República (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4791

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, literales d), e) y f) de la Ley 790 de 2002, "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

En forma muy comedida manifiesto que aunque comparto la decisión y los fundamentos de la sentencia de la referencia, considero pertinente, como lo expresé en la sesión correspondiente de la Sala Plena, hacer las siguientes precisiones sobre el diferente contenido normativo, el alcance y las proyecciones del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

Al respecto es necesario distinguir en ese numeral varios contenidos específicos:

Uno primero se refiere a la atribución de determinar la estructura de la administración nacional mediante el señalamiento de los elementos básicos de esa estructura y la precisión

sobre las tipologías de organismos y entidades que la integran y su interrelación administrativa y jurídica. Un segundo contenido se manifiesta en la previsión de la competencia para crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. En este caso se trata de establecer las características de una entidad administrativa o de determinar en relación con ella su supresión o fusión con otra u otras entidades administrativas; como función propia del legislador se señala la determinación de los objetivos y estructura orgánica respectiva. Un tercer contenido de la norma se refiere a la reglamentación de la creación o funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; y finalmente, un último contenido plasma la función de crear o autorizar de manera concreta la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y la autorización para la constitución de sociedades de economía mixta.

En su conjunto, entonces, la disposición anterior permite que el legislador determine y oriente los elementos tanto estáticos como dinámicos de la organización administrativa nacional. No obstante, debe tenerse en cuenta que en la medida en que el primero de los contenidos que se han referido recae sobre el conjunto de la administración, se evidencia en ella la formulación del esquema general al cual deberá ceñirse el propio legislador cuando de manera específica ejerza las funciones que en el mismo numeral 7° del artículo 150 lo habilitan para actuar en relación con una entidad determinada ya sea mediante la creación, la fusión, la supresión o la autorización de la creación, la fusión, la supresión o la autorización de creación, como sucede tratándose de las llamadas sociedades de economía mixta.

Se opera así una suerte de auto limitación por el propio legislador, y si bien desde el punto de vista formal, esas leyes que definen la estructura de la administración y por ello han sido llamadas leyes generales de organización, no tienen una jerarquía especial, sí en la medida en que proyectan la potestad organizatoria del Estado, deben responder a un criterio de reserva de ley no solo funcional sino también orgánica. Aspecto éste que debe estar llamado a incidir cuando se considera la posibilidad de desplazamiento de esa atribución al Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias, pues con él se puede afectar o alterar el cabal equilibrio que debe existir entre las ramas del poder público.

Dicho equilibrio como es sabido, ha de basarse en el esquema institucional, en el reconocimiento de competencias de los organismos del Estado, con la necesaria coordinación y colaboración armónica entre ellos y con los correspondientes controles orgánicos llamados a hacerlo efectivo. Es que los órganos estatales tienen una garantía de ejercicio de sus propias competencias, la cual correlativamente implica un deber por parte de los demás órganos del Estado no sólo de no-interferencia sino también y preponderantemente de la activa cooperación para el correcto desarrollo de las competencias específicas de cada uno de ellos.

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-121/04

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Reserva de ley (Salvamento de voto)

La tendencia moderna en materia de estructura de la administración pública, es darle competencia reservada al legislador sobre ese tema. Con esto se evita que el Gobierno suprima los cargos de los funcionarios que le son incómodos o de quienes lo controlan, o que le cree cargos a las personas que le son obsecuentes.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Imprecisión en materia de creación, escisión y fusión (Salvamento de voto)

Las facultades extraordinarias siempre deben ser precisas y en este caso concreto, son doblemente imprecisas: a) por cuanto no se especifican las entidades u organismos objeto de escisión y fusión, y b) por cuanto se persigue la racionalización del gasto, lo que da la idea de reducir entidades y al mismo tiempo se permite al Gobierno la creación de todas las entidades que quiera crear; con esto se viola un postulado fundamental de la teoría del derecho que establece que el orden jurídico debe ser coherente, no contradictorio.

Referencia: expediente D-4791

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por la cual salvo el voto.

1. La tendencia moderna en materia de estructura de la administración pública, es darle competencia reservada al legislador sobre ese tema. Con esto se evita que el Gobierno suprima los cargos de los funcionarios que le son incómodos o de quienes lo controlan, o que le cree cargos a las personas que le son obsecuentes.

1. Las facultades extraordinarias siempre deben ser precisas y en este caso concreto, son doblemente imprecisas: a) por cuanto no se especifican las entidades u organismos objeto de escisión y fusión, y b) por cuanto se persigue la racionalización del gasto, lo que da la idea de reducir entidades y al mismo tiempo se permite al Gobierno la creación de todas las entidades que quiera crear; con esto se viola un postulado fundamental de la teoría del derecho que establece que el orden jurídico debe ser coherente, no contradictorio.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 En la sentencia C-097 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se hace un recuento histórico de las facultades extraordinarias y su redefinición en la Constitución de 1991, y se

recoge la jurisprudencia constitucional en relación con la interpretación restrictiva de las facultades extraordinarias realizada por esta Corporación.

2 *Ibíd*em

3 Cfr. C-480/93, C-080/94, C-428/97, C-140/98, C-097/03, entre otras.

4 Cfr. Sent. C-725/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

5 Sent. C-428/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

6 M.P. Fabio Morón Díaz

7 Sent. C-074/93, recogida en varias sentencias proferidas por esta Corporación, entre ellas: C-245/01, C-503/01. Valga recordar que en esas sentencias se han acogido los criterios que en relación con el requisito de precisión en las facultades extraordinarias fue expuesto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en la cual se señaló lo siguiente: “[L]a exigencia constitucional del artículo 76-12 sobre la precisión en las facultades legales otorgadas no significa que éstas tengan que ser necesariamente, ni siempre, detalladas, minuciosas o taxativas, sino que, sin adolecer de imprecisión, puedan válidamente contener mandatos indicativos, orientadores, sin que por ello dejen de ser claros, nítidos e inequívocos.

(...)

“Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado, pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso.

“Lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido, lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua”. Cfr. Sent. N° 83 de agosto 24 de 1983, Sent. De 19 de septiembre de 1985, las dos del Magistrado Ponente Dr. Manuel Gaona Cruz.

8 Sent. C-050/97 M.P. Jorge Arango Mejía, recogida en la C-1493/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

9 Sent. C-097/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

10 *Ibíd*em