

C-140-98

Sentencia C-140/98

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Determinación de estructura/ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Modificación de estructura

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Corresponde al Congreso facultad de supresión o fusión

La facultad de suprimir o fusionar dependencias de entidades del orden nacional es una atribución privativa del Congreso de la República, que bien podía delegar en forma transitoria al Presidente de la República mediante la concesión de facultades extraordinarias.

PROYECTO DE LEY-Solicitud de reabrir debate no requiere aprobación por mayoría absoluta

La solicitud de reabrir el debate de un artículo no requiere de su aprobación por mayoría absoluta, pues se trata de una determinación distinta e independiente del contenido de la norma que se propone analizar nuevamente. Que la disposición que se pretende discutir otra vez, se refiera a la concesión de facultades extraordinarias, en nada afecta la votación requerida, pues la Constitución lo que exige es que la aprobación de la concesión de facultades extraordinarias, se haga por mayoría absoluta.

PROYECTO DE LEY-Caso en que se permite simultaneidad del segundo debate

El mismo día en que se aprobó en segundo debate el proyecto de ley en el Senado se inició el debate en la Cámara, lo que significa que no transcurrió el término mínimo exigido en el artículo 160 de la Carta que en su parte pertinente, prescribe: "...entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días". Sin embargo, este hecho no implica la inconstitucionalidad del proyecto de ley, pues el artículo 183 del Reglamento del Congreso permite la simultaneidad del segundo debate en los casos en que el primer debate haya sido conjunto, como ocurrió en el presente asunto.

PROYECTO DE LEY-Finalidad de la publicación

La publicación de las ponencias, como se ha reiterado, tiene un propósito fundamental cual es poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras, y de esta manera los miembros del Congreso puedan tener una mayor y mejor ilustración sobre los asuntos que se sujetan a su aprobación y así participar activamente en los debates correspondientes.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Utilización en varios decretos

Siendo varias las actividades que debía ejercer el Gobierno y en relación con distintas entidades, bien podía por razones de técnica legislativa dictar un decreto para cada uno de los órganos o entidades que fuera a suprimir o fusionar, sin infringir con ello la Constitución. Lo que no puede hacer el Gobierno una vez dictado el decreto respectivo en relación con una

determinada entidad, es volver nuevamente sobre el mismo asunto, ya sea para modificar el decreto o derogarlo con fundamento en las mismas atribuciones conferidas, por carecer de competencia para ello debido a que las facultades ya han sido utilizadas.

COMISIONADO NACIONAL DE POLICIA-Inconstitucionalidad de la supresión

La Corte procederá a declarar inexecutable el decreto acusado por exceder el límite material señalado en la ley de facultades, pues las funciones que en materia disciplinaria cumple la oficina del Comisionado Nacional de Policía pueden coexistir con las asignadas a la Procuraduría General de la Nación y, por tanto, no es posible sostener que entre esas dos entidades existe duplicidad de funciones.

Referencia: Expediente D-1799

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la ley 344 de 1996 y el decreto 1670 de 1997

Demandante: Jorge Enrique Ibañez Najar

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá, D.C., quince (15) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR, presenta demanda contra el artículo 30 de la ley 344 de 1996 y el decreto 1670 de 1997, por infringir distintos preceptos constitucionales.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para esta clase de procesos, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones que se impugnan es el que aparece a continuación:

“LEY 344 DE 1996

“ARTÍCULO 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

“Parágrafo 1. El ejercicio de las facultades que se confieren en el presente artículo no incluyen los órganos o dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

“Parágrafo 2. Para el ejercicio de estas facultades el Gobierno solicitará a las Mesas Directivas de las respectivas comisiones de Senado y Cámara, la designación de tres Senadores y tres Representantes que lo asesoren en el tema propio de acuerdo con las funciones de cada una de ellas.”

DECRETO 1670 DE 1997

(junio 27)

“Por el cual se suprime la Oficina del Comisionado Nacional de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional.

DECRETA:

CAPITULO I

SUPRESION DE DEPENDENCIAS

Artículo 1. Supresión de dependencias. Suprímese, a partir de la publicación del presente Decreto, la Oficina del Comisionado Nacional y el cargo de Comisionado Nacional para la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional, creado mediante Ley 62 de 1993.

Parágrafo. Proceso de Transición. Dentro de los diez días siguientes a la vigencia del presente Decreto, la Dirección General de la Policía establecerá los mecanismos para que, a más tardar el 1º de septiembre de 1997, las obligaciones, los procesos en curso y los archivos a cargo de la Oficina del Comisionado, sean traspasados a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y a la Policía Nacional, según las competencias legales correspondientes.

Artículo 2. Traspaso de bienes. Concluida la supresión de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, el Ministerio de Defensa adelantará las acciones pertinentes para que los bienes, derechos y archivos pasen a la Policía Nacional.

Artículo 3. Atribuciones de los funcionarios de la planta actual. De conformidad con lo dispuesto en el artículo primero, los funcionarios de la actual planta de personal, continuarán ejerciendo las funciones a ellos asignadas, hasta tanto se supriman los cargos.

CAPITULO II

Disposiciones laborales

Artículo 4. Supresión de empleos. Dentro del término establecido en el artículo primero, se suprimirán los empleos de la planta de personal de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía.

Artículo 5. Indemnizaciones. Los empleados públicos de carrera a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la supresión dispuesta en el presente Decreto, tendrán derecho a la indemnización consagrada en la Ley 27 de 1992, su Decreto Reglamentario 1223 de 1993 y las normas que los modifiquen o sustituyan.

CAPITULO III

Disposiciones varias

Artículo 6. Obligaciones especiales de los empleados de manejo y confianza y los responsables de los archivos. Los empleados que desempeñen empleos o cargos de manejo y confianza y los responsables de los archivos de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, deberán rendir las correspondientes cuentas fiscales e inventarios, a efectuar la entrega de los bienes y archivos a su cargo, conforme a las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades.

Artículo 7. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial los artículos 21, 22, 23 y 24 de la ley 62 de 1993 y el Decreto 1588 de 1994.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a 27 de junio de 1997.”

III. LA DEMANDA

1. Inconstitucionalidad del artículo 30 de la ley 344 de 1996

El demandante considera que el artículo 30 de la ley 344 de 1996 viola el artículo 150-10 de la Constitución, al desconocer algunos de los requisitos exigidos en dicha norma, a saber:

1. El Gobierno no justificó la necesidad y la conveniencia

Dice el actor que en el caso objeto de demanda, el Gobierno al presentar el proyecto de ley 89/96 Senado, “planteó varias alternativas para solucionar la crisis fiscal por la que atraviesa el país y principalmente para atacar en forma frontal los problemas estructurales del gasto público que llevó a un creciente deterioro del ahorro corriente, entendido como la diferencia de los ingresos corrientes, menos los gastos de funcionamiento e intereses de la deuda, que pasó de una situación positiva equivalente al 0.8% del PIB en 1990, a una negativa de 2.4% del PIB en 1996..... en el caso de los servicios personales, el crecimiento proviene de las nuevas instituciones creadas en la Constitución (0.47 puntos), de la nivelación salarial de la fuerza pública (0.28 puntos), de la rama judicial (0.13 puntos) y otras provenientes de reclasificaciones de plantas (0.12 puntos).”

Para resolver tal problema el Gobierno señaló algunas alternativas que aparecen consignadas en la exposición de motivos del proyecto de ley y solicitó al Congreso facultades para: “cambiar la naturaleza jurídica y suprimir, fusionar o reestructurar órganos y entidades del orden nacional con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. De la fusión de órganos y entidades puede surgir una tercera, sin que ello se considere la creación de una nueva.”

En consecuencia, sostiene que para justificar la concesión de facultades, el Gobierno al

solicitarlas y el Congreso al concederlas han debido tener en cuenta “si existían dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollaran las mismas funciones o trataran las mismas materias, para demostrar la necesidad y conveniencia de fusionarlas o suprimirlas con el fin de reducir o racionalizar el gasto público”. Igualmente, debía estudiar “si existían algunas de esas mismas entidades que cumplieran en forma ineficiente sus funciones, utilizando indicadores para medir la eficiencia o ineficiencia, como también establecer si con la fusión o supresión de dependencias se obtendría la finalidad de racionalizar el gasto público”.

En conclusión a lo expuesto señala el accionante que “el Gobierno reconoció en la exposición de motivos del proyecto que los problemas fiscales originados por los servicios personales provenían de factores distintos al tamaño de la rama ejecutiva del orden nacional, al tiempo que simplemente solicitó facultades extraordinarias para cambiar la naturaleza de entidades, suprimirlas, fusionarlas o reestructurarlas, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público, sin que se hubiera demostrado, para que se aprobara esta norma, la necesidad y la conveniencia pública de pedir las con el objeto de que el Congreso otorgara las facultades solicitadas, razón por la cual ello debe conducir a que se declare la inexecutable del artículo acusado”.

1. Las facultades conferidas para suprimir o fusionar entidades no son precisas

Afirma el demandante que las facultades conferidas en el artículo 30 de la ley 344/96 al Presidente de la República, “son imprecisas porque aunque se señaló un límite orgánico -las entidades, órganos y dependencias de la rama ejecutiva del Poder Público del orden nacional-, el es tan amplio como infinito, puesto que nadie sabe cuántas entidades, órganos o dependencias de la rama ejecutiva del poder público existen en Colombia. La afirmación es aterradora, pero es cierta. Ninguna autoridad pública sabe cuántos órganos y entidades existen y cuántas dependencias de éstas.”

1. No podían conferirse facultades para fusionar o suprimir dependencias u oficinas de una misma organización administrativa

Sostiene el accionante que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150-7 de la Constitución, corresponde al Congreso “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica” Facultad que incluye la de señalar las dependencias que componen cada una de esas entidades. Entonces, “creada una entidad por la ley y definida en ella su estructura básica, la modificación de dicha estructura ya no corresponde al Congreso sino al Gobierno, el cual debe obrar para tal efecto con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, según lo ordena el artículo 189 de la Constitución Política..... Dicha ley es una ley marco que debe definir los principios y reglas generales para que el Gobierno proceda de conformidad”. Por tanto, si el Congreso no tiene competencia para modificar la estructura de una entidad administrativa del orden nacional y, por ende,

para crear, suprimir, fusionar o reestructurar las dependencias que la integran, no puede conferir facultades extraordinarias al Gobierno para trasladarle, pro tempore, una competencia legislativa de que carece. Hacerlo implica arrebatarse la competencia al Gobierno y trasladársela para que la ejerza sólo temporalmente, con franca violación de la Constitución Política.”

La concesión de facultades, de acuerdo con el artículo 150-10 de la Carta, requiere de la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. El artículo 30 de la ley, según el acta de la sesión plenaria del 11 de diciembre de 1996 del Senado de la República, no fue aprobado, puesto que luego de realizada la votación nominal, obtuvo 40 votos a favor y 16 en contra. Ello significa que dicho artículo no fue aprobado por no tener la votación reglamentaria, según se lee en la Gaceta del Congreso No. 615 del 20 de diciembre de 1996”. Sin embargo, posteriormente se presentó un artículo sustitutivo que es igual al texto del artículo 30 de la ley, el cual también fue aprobado irregularmente por 56 votos afirmativos y 16 negativos, puesto que el artículo en estudio era el aprobado por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, pero al presentarse el sustitutivo que propuso la supresión de aquél, era éste el que estaba en consideración. Entonces “siendo éste un artículo sustitutivo se votó primero en la sesión del 11 de diciembre y se negó, por lo cual se pasó a discutir el artículo 30 del proyecto, el cual no fue aprobado en la sesión del 11 por no alcanzar la votación reglamentaria, razón por la cual fue negado. La revocatoria de esta decisión y la reapertura de la discusión no fue aprobada reglamentariamente, razón por la cual, no podía existir un artículo sustitutivo como el que se votó. En consecuencia, el artículo 30 del proyecto que otorgaba las facultades extraordinarias fue negado y el artículo sustitutivo no fue aprobado reglamentariamente, razón por la cual el trámite del proyecto, en cuanto se refiere a este artículo adolece de un vicio insubsanable, por lo cual debe ser declarado inexecutable.”

1. No se cumplieron los términos establecidos en el artículo 160 de la Constitución

Manifiesta el actor que la Plenaria del Senado de la República terminó de evacuar el trámite del proyecto de ley, en segundo debate, el 12 de diciembre de 1996 y la Cámara de Representantes inició ese mismo día el trámite del segundo debate, lo cual es inconstitucional. Además, la discusión se inició sin que los miembros de la Cámara tuvieran copia de la Gaceta en la que aparece el proyecto o fotocopia de éste, pues ella se publicó el 27 de diciembre de 1996.

1. La norma acusada se aprobó sin existir el quórum reglamentario

La Cámara de Representantes aprobó el artículo 30 del proyecto de ley conforme a una propuesta sustitutiva que contenía tres alternativas, sin indicar el número de votos a favor, pues sólo se indicó los votos en contra (5). Dicho artículo requería de la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, es decir, 83 votos. Y aunque

aparentemente había quórum decisorio y votaron el número de representantes requerido, este aspecto, según el actor, debe verificarse “porque no hay claridad al respecto”.

1. No se aprobó el acta de conciliación en forma debida

Durante las sesiones ordinarias que culminaron el 16 de diciembre de 1996, el Senado de la República no alcanzó a aprobar el texto del acta de conciliación, razón por la cual el Gobierno expidió el decreto 2273/97 convocando a sesiones extraordinarias al Congreso para los días 17, 18 y 19 de diciembre del mismo año, para que, entre otros asuntos, continuara con el trámite del proyecto de ley de racionalización del gasto público. Según el acta 001 de diciembre 17/96 de la plenaria del Senado, el acta de conciliación no fue presentada ni discutida en esa fecha por dicha corporación, convocándose para el 16 de marzo de 1997. Entonces, sostiene el actor que al no aprobarse el acta de conciliación no se produjo la decisión final mediante la cual se haya repetido el segundo debate, según la exigencia prevista en el artículo 161 de la Carta. Por tanto, “el artículo e inclusive todo el texto de la ley debe ser declarado inexecutable por existir un vicio insubsanable.”

1. Inconstitucionalidad del decreto 1670 de 1997

En lo que respecta a la inconstitucionalidad del decreto 1670 de 1997, manifiesta el actor que si el artículo 30 de la ley 344 de 1996, por las razones antes expuestas, es declarado inconstitucional igualmente deben serlo todos los decretos dictados en ejercicio de tales facultades, motivo por el cual solicita se declare inexecutable el decreto 1670 de 1997. Sin embargo, expone otros argumentos de inconstitucionalidad, a saber:

El demandante hace una introducción en la que alude a las actividades que ha debido desarrollar el Gobierno para el debido ejercicio de las facultades. Igualmente, señala el alcance de cada una de las atribuciones conferidas, para concluir que la facultad para fusionar entidades comprendía la autorización para integrar o unir dos o más entidades que cumplieran las mismas funciones o materias. Y la de suprimir debía ejercerse respecto de aquellas entidades u órganos que cumplieran ineficientemente sus funciones, “y tenía que ser así, porque no es posible agregar, integrar, unir o fusionar una entidad que cumple ineficientemente sus funciones a otra que sí las cumple eficientemente, por los riesgos que corre la segunda de contaminarse con la ineficiencia de la que recibe.”

Tampoco era posible trasladar funciones a organismos autónomos, como ocurrió en el presente caso, pues se trasladaron “las funciones de veeduría ciudadana que cumplía la oficina del Comisionado Nacional de la Policía a la Procuraduría General de la Nación”, lo cual afecta “funcionalmente la estructura y organización de una entidad respecto de la cual no se confirió facultad extraordinaria de ninguna naturaleza.”

2.1 Según el actor, el artículo 30 de la ley 344/96 no facultó al Gobierno para que en virtud de la fusión o supresión de entidades suprimiera cargos, ni para hacer erogaciones presupuestales por concepto de indemnizaciones de ninguna clase, pues si así hubiera sido

se violaría la finalidad de la misma ley que era racionalizar y reducir el gasto público.

2.2 El Gobierno mediante el decreto 218/97 conformó el Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional al que le trasladó “la responsabilidad legal para el ejercicio de la función constitucional delegada por el Congreso de la República, concretamente de fusionar o suprimir entidades públicas, de la cual no hizo parte el Presidente de la República, ningún ministro sino solamente el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Dicho decreto fue reformado 38 días antes de vencerse las facultades para incluir al Consejero Presidencial para la Política Social, el director de la Misión Social del Departamento de Planeación Nacional y tres representantes de los movimientos sindicales.”

2.3 El Decreto 1670/97 al trasladar las funciones que cumplía la oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional a la Procuraduría General de la Nación, excedió las facultades extraordinarias conferidas, pues no existe duplicidad de funciones entre esas dos dependencias, por cuanto “la figura del Comisionado Nacional es algo así como un auditor de gestión al interior de la institución y tal como lo califica la ley un veedor en favor de la ciudadanía, que en ningún caso puede iniciar investigaciones disciplinarias por carecer de competencia para ello. El comisionado una vez recibida la queja de cualquier ciudadano debe darle traslado a la autoridad competente para investigarla que puede ser el oficial de la Policía que la ley determine o la Procuraduría General de la Nación.” En consecuencia, considera que el Comisionado “no desarrolla las mismas funciones o trata las mismas materias que correspondan ni a la Procuraduría General de la Nación, ni a la Defensoría del Pueblo, ni a la Contraloría General de la República, ni a ninguna entidad, órgano o dependencia de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, entre ellas la oficina de Inspección General de la Policía Nacional que cumple funciones disciplinarias o cualquiera otra del Ministerio de Defensa Nacional”. Además, señala que no existe ningún estudio que demuestre que la Oficina del Comisionado cumpla ineficientemente sus funciones, por el contrario, se ha demostrado su eficacia, eficiencia y moralización en la Policía Nacional.... El hecho de que existieran roces, explicables o no, entre la Dirección General de la Policía y el Comisionado Nacional para la Policía, no significa que la solución jurídica fuera la supresión de la entidad.”

2.4 Dada la pluralidad de materias, surgía la necesidad de dictar pluralidad de decretos, pero tal pluralidad no admitía sino la expedición de uno para suprimir, otro para fusionar y otro para separar la dirección de impuestos y aduanas. “En consecuencia, dictado el primero de los decretos en virtud del cual se desarrolló la materia de las supresiones, esto es, el decreto 1668/97, las facultades para suprimir entidades se agotaron, razón por la cual, los demás decretos, entre ellos el que es motivo de acusación (1670/97), se dictaron cuando ya se había agotado la competencia para ello por haber hecho el Gobierno uso de las facultades para suprimir y, por lo mismo, son inconstitucionales y así deberá declararlo la Corte Constitucional.”

Para finalizar, el actor pide que los efectos de la sentencia de inexecutable se retrotraigan a la fecha de expedición de la ley 344/96 (diciembre 27) y del decreto 1670 de 1997 (junio 27), respectivamente.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

El Ministro de Defensa, actuando por medio de apoderado, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la ley parcialmente demandada. Son estos sus argumentos:

- Sobre la inexistencia de necesidad o conveniencia pública para revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República dice que de acuerdo con la Constitución lo que se exige es la exposición de los motivos o razones que justifican la concesión, sin que exista formalidad o metodología alguna. En el caso a estudio, este requisito se cumplió pues está probado que el Congreso analizó tales motivos; de manera que su decisión no fue adoptada en forma caprichosa o arbitraria.

- En cuanto a la precisión de la facultades dice que son amplias pero no imprecisas, ya que existe un límite orgánico, el cual no está referido al número de entes administrativos sino a su naturaleza administrativa, punto que ya fue estudiado por esta Corte en la sentencia C-428/97.

- Sobre las facultades para fusionar o suprimir dependencias u oficinas de una misma organización administrativa, manifiesta el interviniente, que como el Congreso no ha expedido la ley marco a que alude el artículo 189-16 de la Carta, éste conserva competencia legislativa plena para determinar la estructura de la administración al tenor de lo dispuesto en el artículo 150-7 del mismo Ordenamiento. Por tanto, bien podía delegar transitoriamente esa función. Y agrega que tampoco es cierto que dicha atribución esté radicada en cabeza del Presidente de la República.

- Sobre la presunta violación de la mayoría calificada para aprobar la ley 344/96, dice que el demandante no señala la norma violada del reglamento del Congreso; sin embargo, al estudiar los antecedentes legislativos se advierte que el procedimiento seguido fue conforme a la Constitución y el Reglamento, pues el Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos de ley o a su articulado en el curso del debate. Además, de acuerdo con las certificaciones que aparecen en el expediente, el proyecto se aprobó tanto en comisiones como en plenarias con la mayoría reglamentaria.

- Con relación al decreto 1670/97 manifiesta que el Gobierno sí hizo estudios para adoptar la decisión de suprimir la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, como aparece en las actas de la comisión de reforma de la administración nacional creada por el decreto 218/97.

- En lo que respecta a las tareas previas que ha debido cumplir el gobierno para ejercer las facultades, dice que éste no es un cargo de inconstitucionalidad, pues no existe disposición alguna que así lo ordene.

- Sobre la expedición de varios decretos para el desarrollo de las facultades, dice que no comparte el punto de vista del demandante, pues como "cada caso de fusión o de supresión constituye una materia" bien podían expedirse tantos decretos cuantas materias existieran.

- La Oficina del Comisionado a la luz de la Constitución no es un organismo autónomo, ya que fue creado por la ley. Y como no existía límite constitucional ni en la ley habilitante al respecto, el Gobierno decidió suprimir o fusionar algunas de las entidades que gozaran de autonomía de orden legal, como la citada.

- El Gobierno para suprimir la oficina del Comisionado dejó claramente establecido que esta dependencia cumple funciones paralelas a las que corresponde desarrollar a la Procuraduría General de la Nación y a la Inspección General de la Policía (ley 180/95), como es el control en las áreas operacional, disciplinaria y administrativa. Además, señaló que la figura del Comisionado estaba desdibujada y en la práctica había otras dependencias más eficaces de la misma Policía que ejercían la vigilancia disciplinaria, la depuración y la lucha contra la corrupción, la promoción de los derechos humanos y la participación ciudadana. Ello sin contar con otros organismos del Estado encargados de acciones de la misma índole. Ese paralelismo de funciones produjo una "situación de contraste con la gestión del Comisionado y una inevitable impresión generalizada de inoperancia y estancamiento."

- En cuanto al cumplimiento eficiente por parte de la Oficina del Comisionado de las funciones asignadas, dice que en el acta No. 10 del Comité para la reforma de la administración, los senadores encargados de apoyar al Gobierno en el ejercicio de las facultades conferidas, expresaron al respecto que si tal oficina "no ha cumplido de manera eficiente con sus funciones, se debe a otros problemas, entre ellos la inadecuada selección del funcionario responsable."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador pide a la Corte que declare constitucionales las disposiciones demandadas, pues se adecuan al Estatuto Superior. Son estos los argumentos que expone el citado funcionario en apoyo de su solicitud:

- En cuanto a la imprecisión, temporalidad y materialidad de las facultades, manifiesta que estos temas ya fueron resueltos por la Corte en la sentencia C-428/97. Por tanto, habrá de estarse a lo allí resuelto, por existir cosa juzgada constitucional.

- Sobre la necesidad y la conveniencia de otorgar facultades extraordinarias, señala que "se encuentran plenamente acreditadas, conforme se desprende de los antecedentes legislativos, sin que válidamente pueda controvertirse como lo expresa la jurisprudencia constitucional expuesta en la sentencia C-119/96, la facultad discrecional de apreciación y decisión que para el efecto tienen las dos ramas del poder público". Además, la historia de la ley 344/96 despeja toda duda al respecto.

- En cuanto al trámite y aprobación de la ley, dice que se ajustó a la Constitución y a la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso, pues de acuerdo con la certificación expedida por los Secretarios Generales de cada una de las Cámaras, las que se presumen auténticas, las mayorías exigidas fueron observadas. Estos documentos están protegidos por el artículo 83 de la Constitución y, en consecuencia, no puede controvertirse dentro del juicio de constitucionalidad su contenido ideológico.

- Las facultades extraordinarias se ejercieron dentro del límite temporal establecido en el

artículo 30 de la ley 344/96, y su fundamento se deriva del artículo 150-7 de la Carta y no del 189-16 del mismo ordenamiento, como lo sostiene el demandante.

- Sobre la oficina del Comisionado Nacional para la Policía dice que se creó con el fin de que cumpliera funciones de veeduría ciudadana y vigilancia del régimen disciplinario y operacional de la institución. En consecuencia, bien podía suprimirse por el Presidente de la República en desarrollo de las atribuciones conferidas, pues no se trataba de un organismo al que la Constitución le otorgara autonomía.

- En lo que respecta a la expedición de varios decretos para ejercer las facultades, dice que como éstas versaban sobre distintas materias, lógicamente tenían que expedirse diversos decretos, lo cual es procedente dentro de la técnica legislativa.

- En cuanto a los órganos que debían suprimirse, señala que el Presidente de la República “goza de un razonable margen de ponderación en su condición de suprema autoridad administrativa, para determinar qué organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deben ser suprimidos o fusionados con el fin de racionalizar el gasto público, cuando quiera que, a su juicio, sean ineficientes, desarrollen duplicidad de funciones o traten las mismas materias.”

- De otra parte, agrega que el papel de la comisión nombrada en la ley de facultades era asesorar al Gobierno en el ejercicio de las mismas, pudiendo emitir su opinión sobre las entidades que debían fusionarse o suprimirse, sin que tal concepto pueda ser objeto de la acción de inconstitucionalidad, para verificar si esa decisión era adecuada o no.

- El traslado de las funciones que cumplía la Oficina del Comisionado para la Policía a la Procuraduría General de la Nación no implica la modificación de la estructura de esta última. Y en cuanto a la supresión de empleos es obvio que cuando una entidad se suprime, desaparece su planta de personal y, por ende, quienes allí laboraban tienen derecho al pago de una indemnización.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para resolver la presente demanda, por dirigirse contra un artículo de una ley y un decreto expedido con fundamento en facultades extraordinarias. (arts. 241-4-5 C.P.)

2. Vicios en el trámite de formación de la ley 344 de 1996

Dado que la presente acción no ha caducado, pues la ley se publicó el 31 de diciembre de 1996 y el accionante presentó la demanda el 8 de agosto de 1997, en el mismo orden propuesto por el actor procede la Corte a resolver los cargos formulados contra el artículo 30 de la ley 344 de 1996.

2.1 El Gobierno no justificó la necesidad y la conveniencia de las facultades extraordinarias

Manifiesta el actor que el Gobierno, en el caso objeto de demanda, “simplemente solicitó

facultades extraordinarias para cambiar la naturaleza de entidades, suprimirlas, fusionarlas o reestructurarlas, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público, sin que se hubiera demostrado, para que se aprobara esta norma, la necesidad y la conveniencia pública de pedir las con el objeto de que el Congreso otorgara las facultades solicitadas”.

Pues bien: la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal -hasta por 6 meses- al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 150-10 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“.....

“10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo (creación de servicios administrativos y técnicos de las Cámaras), ni para decretar impuestos.”

Las materias o asuntos que debe regular el Gobierno por medio de decretos con fuerza de ley deben ser precisas, esto es, delimitadas, puntuales y específicas, y estar expresa y taxativamente consignadas en la ley de habilitación legislativa.

La necesidad o la conveniencia de conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República es un asunto que compete determinar exclusivamente al Congreso, pues sólo a él corresponde decidir si la solicitud que en ese sentido le presenta el Gobierno está plenamente justificada y, por tanto, es indispensable y oportuno aceptarla. De ahí que en este proceso juegue un papel importante el Gobierno por que de la argumentación que éste presente dependerá, en buena medida, la determinación que el legislador ordinario adopte. Sin embargo, ello no significa que la Corte no pueda conocer de demandas de inconstitucionalidad por este aspecto, pues es obvio que en los casos en que sea evidente que tales circunstancias no se presentaron o que el Congreso obró por fuera de los límites exigidos por la Carta, esta Corporación deberá retirar del ordenamiento positivo las disposiciones inconstitucionalmente expedidas.

Es que para efectos de juzgar la necesidad o la conveniencia de conferir facultades extraordinarias al Presidente, el Congreso cuenta con un apreciable margen de discrecionalidad para valorar esos aspectos lo cual, como lo ha señalado esta Corporación, no significa arbitrariedad. En efecto, ha dicho la Corte: “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.” 1

En el caso a estudio se observa que el Gobierno al presentar el proyecto de ley que se convirtió en la ley acusada, solicitó expresamente las facultades extraordinarias y señaló los motivos que lo condujeron a elevar esa petición, como se demuestra a continuación:

“Las medidas anteriores son necesarias y contribuirán, sin duda, a mejorar la situación de las finanzas públicas. Sin embargo, el Gobierno considera que no son suficientes si no se hace un esfuerzo orientado a poner orden en la estructura institucional del Estado. El proceso de transformación que ha sufrido el país en los últimos años requiere un importante esfuerzo de adecuación institucional de muchos órganos de carácter nacional, que permita consolidar los cambios efectuados con base en las autorizaciones del artículo transitorio número 20 de la Constitución Política.

Además, todos los diagnósticos sobre la situación fiscal del sector público coinciden en señalar la presencia de rigideces originadas por la extrema inflexibilidad que caracteriza a los gastos de funcionamiento.

Efectos duraderos sobre el comportamiento, cuantía y tendencia del gasto público no se podrán obtener a menos que existan mecanismos que permitan actuar sobre el nivel y la composición del gasto en esta área.

Por las razones anteriores, se solicita también que se revista al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis meses para cambiar la naturaleza jurídica, suprimir, fusionar o reestructurar órganos y entidades del orden nacional con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público.”2

Y posteriormente al celebrarse el primer debate conjunto de las Comisiones Terceras Constitucionales de Senado y Cámara, se expresó al respecto:

“El conjunto de medidas, revisadas en las páginas anteriores son necesarias y contribuirán, sin duda, a mejorar la situación de las finanzas públicas. Sin embargo, no serán suficientes si no se hace un esfuerzo orientado a poner orden en la estructura institucional del Estado.

El proceso de transformación que ha sufrido el país en los últimos años requiere un importante esfuerzo de adecuación institucional. Organos creados para realizar funciones

que están siendo asumidas o asignadas a otros niveles de gobierno, duplicación de funciones, plantas de personal que no corresponden con los avances tecnológicos y administrativos producidos en los últimos años; necesidad de adecuar y fortalecer la capacidad de gestión de otros órganos, para que respondan a los requerimientos impuestos por el contenido del Plan de Desarrollo, etc, son todos ellos, elementos que requieren una respuesta del legislador que permita que el Estado desarrolle sus funciones, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía de que hablan las normas vigentes.

Esa es la dirección a la que apunta la solicitud de conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias, por el término de seis meses, para cambiar la naturaleza jurídica, suprimir, fusionar o reestructurar órganos, dependencias y entidades del orden nacional.”

Así las cosas, considera la Corte que la necesidad o la conveniencia de conferir facultades al Presidente de la República para ejercer las actividades señaladas en el artículo 30 de la ley 344 de 1996, objeto de acusación, fueron consideradas por el Congreso y una vez debatido el tema se decidió aceptar la solicitud gubernamental.

2.2 Falta de precisión de las facultades conferidas

Manifiesta el demandante que las facultades conferidas en el artículo 30 de la ley 344 de 1996 son imprecisas “porque aunque se señaló un límite orgánico, el es tan amplio como infinito”.

Este punto ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la sentencia C-428/973, cuyo aparte pertinente vale la pena transcribir:

“Para 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 éstos no se encuentra ninguno relativo a la facultad de reestructurar órganos y dependencias de la administración con miras a racionalizar el gasto público.”

“Ha cumplido el Congreso con establecer el término dentro del cual puede el Presidente de la República hacer uso de las facultades por él solicitadas y ha señalado de manera concreta y directa las materias objeto de legislación extraordinaria. Que éstas afecten o puedan afectar a gran número de entidades y organismos de la Rama Ejecutiva es algo que no implica falta de precisión en cuanto al asunto confiado al Gobierno, claramente definido en la ley.”

En consecuencia, sobre este punto se ordenará estar a lo resuelto en la sentencia precitada.

2.3 No podían conferirse facultades para fusionar o suprimir dependencias u oficinas de una misma organización administrativa

Dice el demandante que una vez creada una entidad por la ley y definida su estructura básica, la modificación de ella ya no corresponde al Congreso sino al Gobierno quien deberá sujetarse a lo previamente dispuesto en la ley marco respectiva (art. 189-16 C.P.). Entonces, “si el Congreso no tiene competencia para modificar la estructura de una entidad administrativa del orden nacional y, por ende, para crear, suprimir, fusionar o reestructurar

las dependencias que la integran, no puede conferir facultades extraordinarias al Gobierno para trasladarle, pro tempore, una competencia legislativa de que carece.”

No comparte la Corte el criterio del actor pues las facultades conferidas por el Congreso al Presidente de la República en el artículo 30 de la ley 344 de 1996, materia de acusación, no encajan dentro del numeral 16 del artículo 189 del Estatuto Superior, que se acaba de transcribir, por que si bien es cierto que la supresión o fusión de “dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional” a que alude la norma acusada, puede implicar y de hecho ello sucede una reforma o modificación de la estructura de la Administración Pública, la atribución que en esta ocasión se le confirió al Gobierno en lo que respecta a las “dependencias” está expresamente consagrada en el numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución, como función propia del legislador, en estos términos: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica....”. Y, en consecuencia, nada impedía que fuera trasladada temporalmente al jefe del Ejecutivo, como en este caso sucedió.

Para la Corte es evidente que la facultad asignada al Congreso de la República en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución para “determinar la estructura” de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional es distinta de la atribuida al Presidente de la República en el numeral 16 del artículo 189 del mismo ordenamiento que lo autoriza para “modificar la estructura” de esas mismas entidades.

“Determinar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “fijar los términos de una cosa”; “Distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En consecuencia, le compete al Congreso establecer o definir la distribución, forma y orden como están conformadas las entidades públicas del orden nacional a que alude el precepto superior antes señalado. Es decir, que debe especificar cuáles son las secciones, divisiones, dependencias, etc, que conforman o integran dichos entes.

“Modificar”, por su parte tiene, entre otras, las siguientes acepciones: “Limitar, determinar o restringir las cosas a cierto estado en que se singularicen y distingan unas de otras”; “transformar o cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes”; etc. Quiere ello decir, que corresponde al Presidente de la República variar, transformar o renovar la organización interna de cada una de las entidades creadas por la ley.

Así las cosas, “el órgano legislativo sigue manteniendo la función de crear la parte ‘estática y permanente’ de la administración pública, mientras que el Gobierno debe ocuparse de la parte ‘dinámica’ y cambiante de la misma, de acuerdo con los criterios generales que establezca la ley y las necesidades políticas y económicas del momento. Lo anterior significa que, desde una perspectiva constitucional, no existen mayores requerimientos de carácter específico o particular respecto de las decisiones que pueda tomar el Presidente de la República en relación con la estructura de la administración pública, pues, como se estableció, los únicos limitantes son los parámetros generales contenidos en la Carta Política y las directrices consagradas en una determinada ley de la República.”⁴

Sobre el tema de debate, resulta igualmente ilustrativa la sentencia C-262/955, cuyos apartes pertinentes vale la pena transcribir:

“En este sentido, también es preciso advertir que en el ámbito normativo de la nueva Carta Política, y dentro del nuevo esquema constitucional de distribución de competencias relacionadas con la administración pública, en el numeral 14 del mismo artículo 189 se establecen las nuevas atribuciones del Presidente de la República para crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, lo cual por su parte, comporta el reconocimiento constitucional de una competencia administrativa del Ejecutivo, igualmente condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer elementos específicos que la orienten y encaucen.

“También dentro de estas consideraciones se debe tener en cuenta lo dispuesto por el numeral 17 del mismo artículo 189 de la Constitución que faculta al Presidente de la República para “Distribuir los negocios según su naturaleza, entre los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”, puesto que, sin mayor esfuerzo y para atender la voluntad del Constituyente de preservar la armonía y el equilibrio funcional entre el ámbito de competencias del ejecutivo y del legislativo, debe entenderse que, en todo caso, lo previsto en este numeral, presupone la existencia de las leyes que distribuyen las competencias según la materia entre los ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y que, su ejercicio por el Ejecutivo, no puede adelantarse en contra de la voluntad expresada por el legislador al señalar los objetivos y la estructura orgánica de la administración nacional, y de aquellas entidades en cada caso.

“De conformidad con lo que se advierte en este apartado, para la Corte Constitucional, la mencionada competencia no puede expresarse ni ejercerse desbordando los límites establecidos en la ley que señala los objetivos y la estructura orgánica de cada entidad.

“Además, en concepto de la Corte Constitucional, también debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expresos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales” ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República. De otro lado, se

observa que, por el contrario, en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los principios y objetivos generales que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de “Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales....”, debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.

“d.) Bajo este entendido, y con las anteriores advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

“Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1991, no es posible la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar limite alguno de competencias entre ellos.

“La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución;....”

No le asiste entonces razón al actor, pues la facultad de suprimir o fusionar dependencias de entidades del orden nacional es una atribución privativa del Congreso de la República, que bien podía delegar en forma transitoria al Presidente de la República mediante la concesión de facultades extraordinarias, como sucedió en el caso que es objeto de la presente

demanda.

2.4 La aprobación del artículo 30 de la ley acusada no se hizo por mayoría calificada

Dice el accionante que en la sesión plenaria del Senado no se aprobó el artículo 30 de la ley 344 de 1996 como es debido, pues como las facultades extraordinarias habían sido negadas, se presentó un artículo sustitutivo en el mismo sentido que no obtuvo la mayoría absoluta requerida.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, la aprobación de los proyectos de ley en los que se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, requieren de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, es decir, la mitad más uno de los votos de los integrantes de cada una de las corporaciones legislativas.

Veamos cuál fue el trámite que se le imprimió en la plenaria del Senado al artículo 30 de la ley 344/96, materia de acusación. Pero antes hay que anotar que las facultades fueron solicitadas por el Gobierno y aprobadas en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales de Senado y Cámara.

En la sesión plenaria del Senado realizada el 10 de diciembre de 1996 se aplazó la discusión del artículo 30 de la ley 344/96. El 11 de diciembre de 1997 se abre la discusión para tratar el citado artículo y nuevamente se aplaza su estudio, el cual es retomado en la misma sesión y una vez debatido “La Presidencia cierra la discusión del artículo 30, y a solicitud del honorable senador Héctor Helí Rojas Jiménez, la Presidencia pregunta a la plenaria si acepta la votación nominal y ésta responde afirmativamente. La Presidencia abre la votación nominal, e indica a la Secretaría llamar a lista. Realizada la votación nominal, la Secretaría informa el siguiente resultado: Por el sí: 40 Por el no: 16 Total: 56 votos. En consecuencia, no ha sido aprobado por no tener votación reglamentaria”.

En la sesión plenaria efectuada el 12 de diciembre de 1998 el Senador Víctor Renán Barco López solicitó la reapertura del debate de varios artículos, entre ellos, el 30. Esta propuesta se sometió a consideración de la plenaria, la cual fue aprobada con 40 votos a favor y 18 en contra, para un total de 58 votos.

El Senador Héctor Helí Rojas, junto con otros senadores, presentó una proposición sustitutiva pidiendo que se suprimiera el artículo 30, la cual fue negada, según el informe de la Presidencia de esa Corporación que aparece en la página 22 de la Gaceta del Congreso 616/96.

Al reabrirse la discusión del artículo 30 se le concedió la palabra al senador Rodrigo Villalba Mosquera, quien fue interpelado por el senador Salomón Náder Náder, para presentar una proposición sustitutiva con el texto de la disposición que aparece en la ley impugnada. La Presidencia la sometió a consideración de la plenaria y después de declarar la suficiente ilustración, se cerró la discusión y preguntó: “Adopta la plenaria la modificación propuesta y ésta responde afirmativamente”. La votación fue ésta: “Por la afirmativa: 56 Por la negativa: 10 Total: 66 votos. En consecuencia, ha sido aprobada la modificación al artículo 30.”

Así las cosas, el cargo que se formula es infundado. Sin embargo, conviene aclarar que la solicitud de reabrir el debate de un artículo no requiere de su aprobación por mayoría absoluta, pues se trata de una determinación distinta e independiente del contenido de la norma que se propone analizar nuevamente. Que la disposición que se pretende discutir otra vez, se refiera a la concesión de facultades extraordinarias, en nada afecta la votación requerida, pues la Constitución lo que exige es que la aprobación de la concesión de facultades extraordinarias, como ya se ha reiterado, se haga por mayoría absoluta.

2.5 La aprobación del proyecto de ley tanto en el Senado como en la Cámara es inconstitucional

Dice el actor que la Plenaria del Senado terminó el trámite del proyecto de ley el 12 de diciembre de 1996, fecha en la que se aprobó en segundo debate, y la Cámara de Representantes inició ese mismo día el segundo debate, lo cual es inconstitucional.

Según la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, que aparece a folio 577 del expediente y que coincide con la publicación contenida en la Gaceta del Congreso No. 606/96, el proyecto de ley, objeto de acusación, se aprobó en segundo debate en esa corporación los días 10, 11 y 12 de diciembre de 1996.

En lo que respecta a la Cámara de Representantes el proyecto se aprobó en las sesiones celebradas los días 12, 13 y 16 de diciembre de 1996, de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación, que aparece a folio 95 del expediente.

A simple vista se advierte que el mismo día en que se aprobó en segundo debate el proyecto de ley en el Senado se inició el debate en la Cámara, lo que significa que no transcurrió el término mínimo exigido en el artículo 160 de la Carta que en su parte pertinente, prescribe: "...entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días". Sin embargo, este hecho no implica la inconstitucionalidad del proyecto de ley, pues el artículo 183 del Reglamento del Congreso permite la simultaneidad del segundo debate en los casos en que el primer debate haya sido conjunto, como ocurrió en el presente asunto. Disposición que fue examinada por esta Corte y declarada exequible en la sentencia C-025/939, cuyos fundamentos jurídicos se transcriben a continuación por ser totalmente aplicables a lo que aquí se debate.

Dijo la Corte:

"Si bien entre la aprobación del Proyecto Ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (CP art. 160), la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones permanentes de las dos Cámaras para darle primer debate, de producirse como consecuencia del mensaje de urgencia del Presidente de la República (CP art. 163), hace innecesario el cumplimiento de dicho término. En efecto, el período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto

se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el íter legislativo. En el trámite de urgencia, si la iniciativa – sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos – se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.

El artículo 183 de la ley 5ª de 1992 se limita a contemplar la hipótesis examinada y a establecer en ese caso la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras, sin esperar que transcurra el lapso de quince días. La norma legal armoniza correctamente el supuesto ordinario del artículo 160 con el extraordinario del artículo 163.”

Jurisprudencia reiterada en los siguientes términos en la sentencia C-055/95.

“La Corte reitera entonces en esta sentencia su jurisprudencia en relación con los términos señalados por el artículo 160 superior, en los siguientes tres aspectos: de un lado, que se trata de vicios subsanables; de otro lado, que cuando se da la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones permanentes de las dos Cámaras para dar primer debate a un proyecto, como consecuencia del mensaje de urgencia del Presidente de la República, es innecesario el cumplimiento de los quince días que deben mediar entre la aprobación del proyecto en una cámara y su iniciación en la otra cámara, puesto que el primer debate es adelantado de manera conjunta por ambas Cámaras. Y, finalmente, que incluso en estos casos debe respetarse el lapso no inferior a ocho días que debe mediar entre el primero y segundo debate en cada cámara.”¹⁰

No existe entonces, el vicio de inconstitucionalidad alegado por el actor.

2.6 No se entregó copia del proyecto de ley a los miembros de la Cámara

Según la demanda, la discusión en la Cámara, en segundo debate, se inició sin el expediente, no se hizo la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso y tampoco se les entregó duplicado reproducido mecánicamente a los miembros de esa Corporación.

Dado que el Reglamento del Congreso -ley 5/92- no consagra expresamente una disposición en la que se ordene la publicación del informe de la ponencia para segundo debate, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 185 del mismo ordenamiento, debe aplicarse por analogía el precepto que regula este mismo asunto para el primer debate. Esto es, el artículo 156 ibidem, que ordena publicar la ponencia en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación. Sin embargo, también permite la reproducción mecánica para agilizar el trámite del proyecto de ley, la cual deberá ser distribuida entre los miembros de las Cámaras, “sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del

Congreso.”

La publicación de las ponencias, como se ha reiterado, tiene un propósito fundamental cual es poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras, y de esta manera los miembros del Congreso puedan tener una mayor y mejor ilustración sobre los asuntos que se sujetan a su aprobación y así participar activamente en los debates correspondientes.

En el caso sometido al juicio de esta Corte, los Representantes a la Cámara conocieron con la debida anticipación la ponencia presentada para segundo debate, puesto que su publicación se hizo el 6 de diciembre de 1996 en la Gaceta del Congreso No. 568, dando así cumplimiento a lo ordenado en la norma antes citada. Además, se les entregó fotocopia a cada uno de los Representantes como se lee en la Gaceta No. 628 pág. 23, cuya parte pertinente vale la pena transcribir:

“En el día de ayer, con respecto a la publicación de este proyecto y para la ponencia de segundo debate, aquí en la plenaria se les repartió a los Representantes la duplicación, o sea, las fotocopias del mismo, máxime que también en la Gaceta del Senado ya habían publicado el proyecto.....”.

En consecuencia, no hay motivo alguno de inconstitucionalidad pues la ponencia para segundo debate se publicó en la Gaceta del Congreso tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5 de 1992. Y como si esto no fuera suficiente, se les entregó fotocopia de tal documento a los miembros de la Cámara, procedimiento autorizado por el mismo precepto.

Por estas razones no prospera el cargo formulado.

2.7 La norma acusada se aprobó en la Plenaria de la Cámara sin existir el quórum reglamentario

Sostiene el demandante que en la Cámara de Representantes el artículo 30 de la ley 344/96 no se aprobó por la mayoría absoluta, puesto que solamente obtuvo 83 votos, y “aunque aparentemente había quórum decisorio y votaron el número de Representantes requerido, no hay claridad en este punto, pues sólo se registraron los votos en contra que fueron cinco (5).”

De acuerdo con la publicación que aparece en la Gaceta del Congreso No. 630 de diciembre 27/96 pág 17, la aprobación del artículo 30 en la Plenaria de la Cámara se produjo así: “Cerrada la discusión de la proposición presentada al artículo 30, el señor Presidente pregunta: ¿Aprueban los honorables Representantes la proposición presentada al artículo 30 ? El Señor secretario responde: “Ha sido aprobada la proposición presentada al artículo 30, señor Presidente, con excepción de los siguientes honorables Representantes, quienes votan negativamente: Martha Isabel Luna Morales, Yaneth Suárez Caballero, Luis Uribe Aristizabal, Jaime Casabianca Perdomo y María Paulina Espinosa de López.”

La circunstancia de no haberse consignado en forma precisa el número de Representantes que votaron a favor de tal determinación, no es per se causal de inconstitucionalidad, pues ese suceso además de haber sido certificado por los funcionarios competentes, es perfectamente determinable como se demuestra en seguida.

En el acta No. 127 que contiene el relato de lo acontecido en la sesión aludida, se lee que a ella asistieron 103 Representantes, y que en el transcurso de la misma se hicieron presentes otros más. Igualmente, se dejó constancia de que tanto en el transcurso de la sesión como al finalizar ésta se hizo la correspondiente verificación del quórum, informando el Secretario que existía el reglamentario.

De otro lado, en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, que obra a folio 95 del anexo 1 del expediente, se hace constar que en la sesión plenaria de esa célula legislativa celebrada el 16 de diciembre de 1996, el proyecto de ley de racionalización del gasto público fue “aprobado por unanimidad de los presentes (131) Representantes a la Cámara, es decir, que obtuvo la mayoría exigida.

Esta certificación y lo consignado en el acta No. 127 de la sesión del 16 de diciembre de 1996, no dejan duda de la aprobación del proyecto de ley objeto de impugnación. En consecuencia, no hay motivo de inconstitucionalidad por este aspecto.

2.8 No se aprobó en forma debida el acta de conciliación

Dice el demandante que en las sesiones ordinarias que culminaron el 16 de diciembre de 1996, el Senado no alcanzó a aprobar el texto del acta de conciliación, lo que motivó que el Gobierno convocara al Congreso a sesiones extraordinarias, para que continuara con el trámite de la ley parcialmente acusada. No obstante, el acta tampoco fue aprobada en sesiones extraordinarias por el Congreso pues allí simplemente se convocó a una sesión con ese fin para el 16 de marzo de 1997. Entonces, considera que al no aprobarse el acta de conciliación no se produjo el segundo debate, según lo ordena el artículo 161 de la Carta.

Cierto es que por medio del decreto 2273/96 el Gobierno Nacional convocó a sesiones extraordinarias al Congreso para los días 17, 18 y 19 de diciembre de 1996, con el fin de que prosiguiera con el trámite de algunos proyectos de ley, entre ellos, el identificado con el número “089/96 Senado y 185/96 Cámara”, “Por el cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público y se expiden otras disposiciones”. Sin embargo, tal acto no se llevó a efecto por cuanto la aprobación del acta de conciliación se produjo el 16 de diciembre de 1996, antes de que se iniciaran las sesiones extraordinarias, como lo certifican los Secretarios Generales de las dos Cámaras.

El proyecto de ley, como ya se ha reiterado, fue objeto de aprobación en segundo debate, en el Senado de la República los días 10, 11 y 12 de diciembre de 1996 y en la Cámara de Representantes los días 12, 13 y 16 del mismo mes y año. Ante las discrepancias que surgieron entre los textos aprobados por una y otra Cámara, se procedió a nombrar una Comisión Accidental encargada de conciliar las diferencias surgidas, la cual presentó el 16 de diciembre de 1996 el informe de mediación que aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 1 del 23 de enero de 1997.

Según certificado expedido por el Secretario General del Senado de la República (fol. 577 expediente), el acta de conciliación fue aprobada en la sesión plenaria de esa corporación el 16 de diciembre de 1996, acta No. 36 que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 1 del 23 de enero de 1997.

Como se puede observar, el acta de conciliación se aprobó el mismo día -16 de diciembre de 1996- en las dos Cámaras legislativas, por tanto, no podía ser tema de estudio en las sesiones extraordinarias convocadas para los días 17, 18 y 19 de diciembre de 1996, así se hubiera incluido en el decreto respectivo. La inserción pudo obedecer a un error que en nada afecta la constitucionalidad del proyecto de ley pues el acta de conciliación se aprobó en sesión plenaria de cada Cámara, tal como lo ordena el artículo 161 del Estatuto Superior.

En consecuencia, no prospera el cargo formulado por el demandante.

3. CARGOS CONTRA EL DECRETO 1670 DE 1997

Los cargos que formula el demandante contra este ordenamiento se pueden sintetizar así: - El Presidente de la República carecía de facultades para expedir el decreto acusado pues éstas ya se habían agotado al expedirse el primer decreto en el que se suprimen otras entidades. - No se podía suprimir la oficina del Comisionado Nacional para la Policía, pues ésta no ejerce funciones paralelas a las de la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, ni ninguna otra entidad estatal y tampoco cumple ineficientemente sus funciones. - No existían facultades para suprimir entidades autónomas como lo es la oficina del Comisionado. - Las facultades no permitían la supresión de cargos ni el pago de indemnizaciones.

3.1 En ejercicio de las facultades conferidas el Gobierno sólo podía expedir tres decretos.

Dice el actor que el Gobierno según el artículo 30 de la ley 344 de 1996, tan sólo tenía facultades para expedir tres decretos, uno para suprimir, otro para fusionar y otro para separar la Unidad de Impuestos Nacionales de la de aduanas. No comparte la Corte el punto de vista del demandante pues siendo varias las actividades que debía ejercer el Gobierno y en relación con distintas entidades, bien podía por razones de técnica legislativa dictar un decreto para cada uno de los órganos o entidades que fuera a suprimir o fusionar, sin infringir con ello la Constitución. Lo que no puede hacer el Gobierno una vez dictado el decreto respectivo en relación con una determinada entidad, es volver nuevamente sobre el mismo asunto, ya sea para modificar el decreto o derogarlo con fundamento en las mismas atribuciones conferidas, por carecer de competencia para ello debido a que las facultades ya han sido utilizadas.

El argumento del impugnante es válido solamente en los casos en que sea una sola la materia o asunto que deba tratar el legislador extraordinario, mas no cuando éstas son varias y en relación con distintas dependencias. En el caso objeto de demanda, por ejemplo, se expedieron veintisiete decretos suprimiendo y fusionando entidades o dependencias del orden nacional, cuya constitucionalidad deberá ser analizada individualmente; entonces unir todos estos decretos en uno sólo o en tres, como lo pretende el demandante, sería desconocer las técnicas que rigen la expedición de decretos y dificultar su manejo.

Si bien esta Corporación ha sostenido que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas una sola vez “de modo que al expedirse el correspondiente decreto ley se agota su cometido”¹¹, también ha hecho la salvedad cuando las facultades se refieren a varias materias, ya que en este caso “su desarrollo puede hacerse a través de un número plural de decretos, siempre que las materias ya reguladas no sean objeto de nueva regulación, como quiera que, conforme a lo dicho las facultades se agotan en la misma medida y en el mismo momento de su utilización”.¹² Lo que se prohíbe entonces, es el ejercicio sucesivo de las atribuciones conferidas.

Nada impedía al Gobierno dictar un ordenamiento exclusivo para suprimir una de las dependencias a que alude la disposición acusada, cual es la oficina del Comisionado Nacional de la Policía Nacional, como en efecto lo hizo en el decreto 1670 del 27 de junio de 1997, materia de acusación. No hay por tanto infracción constitucional por este aspecto.

3.2 El Comisionado Nacional para la Policía no desarrolla funciones paralelas a las de ningún otro organismo estatal, ni cumple en forma ineficiente sus tareas.

Manifiesta el actor que el despacho del Comisionado para la Policía Nacional no podía suprimirse por cuanto no ejerce funciones asignadas a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República, ni a ningún otro organismo del Estado. Tampoco cumple ineficientemente las funciones que le fueron asignadas.

Dada la crisis que afrontaba la Policía Nacional debido, entre otros factores, a la pérdida de confianza a la institución por parte de la ciudadanía, en razón de los múltiples ilícitos en los que participaban sus miembros, la debilidad en la formación ética de los oficiales, suboficiales y agentes, la insuficiencia y falta de dinámica en el control vertical, el mal ejemplo de niveles superiores sobre los inferiores, la carencia de mando en los subalternos para ejercer éste y controlar en forma directa al personal en servicio, la fractura entre la preparación académica y la realidad del servicio, las fallas de mando y conducción, etc., se propusieron distintas soluciones, entre ellas, la creación de un Comisionado Nacional para la Policía, funcionario que se encargaría básicamente de ejercer funciones de veeduría ciudadana, vigilancia del régimen disciplinario y operacional de la institución y que serviría de puente entre la sociedad civil y la entidad.

Este propósito quedó consolidado en la ley 62 de 1993 en cuyo artículo 21 se crea el cargo de Comisionado Nacional para la Policía, con el fin de ejercer “la vigilancia del régimen disciplinario y operacional y tramitar las quejas de la ciudadanía, sin perjuicio de la vigilancia que les corresponde a los organismos de control”, como también las funciones de veeduría ciudadana.

“1. Analizar el universo de quejas que la ciudadanía formule en torno al funcionamiento de la Policía y proponer políticas y procedimientos para darles un curso apropiado.

2. Recibir y tramitar las quejas de la ciudadanía y de las autoridades políticas en relación con el servicio de la policía.

3. Ser la máxima instancia de la vigilancia y control disciplinario internos

4. Ordenar y supervisar las investigaciones penales contra miembros de la Policía Nacional por hechos cometidos en actos o con ocasión del servicio, con el fin de asegurar una pronta y cumplida justicia.

5. Vigilar la conducta de los miembros de la institución, realizando los controles necesarios, para que se hagan rectificaciones, se cambien comportamientos y se mejoren conductas, todo en orden a garantizar el rendimiento, la ética, la disciplina y la eficacia, ejerciendo las atribuciones disciplinarias de acuerdo con la competencia que le fija el reglamento.

6. Velar porque las actividades operativas se desarrollen dentro del marco de la legalidad, de conformidad con los planes establecidos, procurando resultados eficaces en la prestación de servicios a la comunidad, y verificando el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, los decretos, los reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y normas para el correcto funcionamiento de las unidades de policía a nivel nacional.

7. Presentar un informe anual al Congreso.

8. Evaluar y hacer diagnósticos sobre los problemas de la institución y adoptar medidas urgentes y eficaces para su solución.

9. Las demás funciones inherentes al cargo y por los procedimientos que determine el Gobierno.”

En el decreto 2203 de 1993, se le asigna a la Dirección General de la Policía Nacional la función de coordinar con el Comisionado Nacional para la Policía todo lo relacionado con la vigilancia y control de las actuaciones del personal de la institución, así como la aplicación de las medidas correctivas por la violación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Y en el decreto 2584 de 1993 que modifica el reglamento de disciplina de la Policía, se señalan en el artículo 90, las funciones del Comisionado en materia disciplinaria, a saber:

“1. Vigilar la conducta de los miembros de la institución realizando los controles necesarios y ejerciendo las atribuciones disciplinarias previstas en el presente reglamento.

1. Analizar el universo de quejas que la ciudadanía formule en torno al funcionamiento de la policía y proponer políticas y procedimientos para darle un curso apropiado. En cumplimiento de esta función el Comisionado Nacional podrá requerir a los miembros de la Policía con atribuciones disciplinarias, toda la información sobre la materia y éstos tendrán la obligación de suministrarla en el menor tiempo posible, salvo aquella que por expreso mandato de la ley tenga el carácter de reservada, en cuyo caso ésta sólo podrá ser levantada con autorización del Ministro de Defensa.

1. Recibir y tramitar ante la autoridad policial competente las quejas de la ciudadanía y de las autoridades políticas con relación al servicio de policía, ejerciendo el control sobre los resultados de la gestión realizada.

1. Ser la máxima instancia de la vigilancia y control disciplinario internos, velando porque las faltas atribuidas a los miembros de la Policía Nacional sean investigadas dentro de los

términos legales previstos y se apliquen oportunamente los correctivos establecidos en este reglamento.

1. Vigilar el cumplimiento de las formalidades establecidas en los reglamentos de policía respecto de los diferentes procedimientos que rigen la actividad policial, verificando que la conducta de los miembros de la institución se ajuste a los mismos.

1. Verificar que las actividades operativas se cumplan dentro del marco de la legalidad, de conformidad con los planes establecidos, procurando resultados eficaces en la prestación de servicios a la comunidad y verificando el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y normas para el correcto funcionamiento de las unidades de Policía a nivel nacional.

1. Las demás funciones inherentes al cargo que le adscriban la ley y los reglamentos sobre la materia.”

En el decreto 1588 de 1994 se señala la estructura y se describen las funciones de cada una de las unidades que conforman la oficina del Comisionado para la Policía Nacional, a saber: Unidad de quejas y denuncias, Unidad de control interno, secretaría general, dirección nacional de control y vigilancia, y dirección nacional de evaluación y prevención, las cuales no vale la pena transcribir por ser en su gran mayoría reiterativas de las antes citadas.

Finalmente, la ley 180 de 1995 establece en los artículos 3o. y 4o. que la Inspección General de la Policía deberá atender las solicitudes que le haga el Comisionado y será el órgano de comunicación entre éste y la Policía Nacional.

En las actas de las sesiones celebradas por el Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional, órgano asesor del Gobierno para el ejercicio de las facultades que le fueron concedidas en el artículo 30 de la ley 344 de 1996, se lee en el acta No. 7 del 12 de junio de 1997 (folio 902 exp), que en reunión efectuada con miembros de la Comisión de Racionalización del Gasto se analizó la propuesta de suprimir la oficina del Comisionado de la Policía Nacional, después de considerar que la situación crítica por la que atravesaba la Policía Nacional había sido modificada, “por intervención de la propia Policía y no del Comisionado, con acciones de moralización, transparencia y transformación cultural”.

Las razones que se expusieron para adoptar tal determinación fueron éstas: “El Comisionado cumple funciones paralelas a las de la Procuraduría General de la Nación y otros organismos de control pero sin implicaciones disciplinarias, lo que lo hace inoperante; además la Inspección General de la Policía instituida mediante la ley 180 de 1995, cuenta con dependencias que ejercen controles efectivos en las áreas operacional, disciplinaria y administrativa. A través de la Dirección General de Participación Comunitaria se han puesto en marcha programas efectivos de acercamiento a la comunidad y mediante el Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Interno, la Institución Policial adelanta programas que inciden en las formas de pensar, sentir y actuar de sus integrantes. Lo anterior respalda la propuesta presentada por la Policía Nacional. La participación de la sociedad civil en la vigilancia del ejercicio de las funciones de la Policía Nacional, se ejercerá a través del Veedor, empleo que para tal efecto se creará mediante las facultades ordinarias del Gobierno.”

De otra parte, en el acta No. 10 del citado Comité, se lee que en la reunión celebrada con la asistencia de los Senadores designados por la Comisión Segunda para asesorar al Gobierno en el uso de las facultades conferidas, se estudiaron varias propuestas, dentro de ellas la supresión del Comisionado de la Policía. Son estos los apartes que se refieren a este tema.

“El Congreso, en numerosos debates sobre este asunto, ha considerado siempre importante mantener la figura del Comisionado, por constituir un puente entre la ciudadanía y la Policía Nacional, como Veedor público al interior de esa institución.

Consideraron que no es suficiente que la Policía cuente con un Inspector General, ni su existencia indica que exista duplicidad de funciones. La razón de la existencia del Comisionado radica en que se requiere una instancia que represente a la sociedad civil. Si no ha cumplido de manera eficiente con sus funciones se debe a otros problemas, entre ellos la inadecuada selección del funcionario responsable.

Manifestaron que su supresión no sólo constituye un grave error histórico, sino que también incide desfavorablemente sobre el proceso de reorganización de la Policía Nacional que se viene impulsando en los últimos años y puede tener, inclusive, repercusiones internacionales muy desfavorables para Colombia en lo que se relaciona con la evaluación de los derechos humanos en el país.” (folio 929 expediente)

El ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República está limitada a los estrictos y precisos términos señalados en la ley de habilitación legislativa, en este caso al artículo 30 de la ley 344 de 1996 que, como ya se anotó, lo autorizaban para suprimir dependencias, órganos o entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollaran las mismas funciones, o trataran las mismas materias asignadas a otras entidades o cumplieran en forma ineficiente sus tareas. De acuerdo con los estudios realizados y las propuestas presentadas se llegó a la conclusión que la Oficina del Comisionado Nacional de la Policía ejercía funciones paralelas a las de la Procuraduría General de la Nación y otros órganos de control que no se señalaron expresamente.

Al efectuar un análisis de las funciones que compete cumplir al Comisionado de la Policía se observa que a pesar de desempeñar éstas labores de vigilancia y control disciplinario, las cuales también compete ejercer a la Procuraduría General de la Nación, ello no significa que exista duplicidad de funciones entre esos dos organismos, pues como es sabido el control disciplinario es de dos clases, uno de carácter externo a cargo de la Procuraduría General de la Nación y otro de carácter interno que corresponde a la misma entidad a la que presta sus servicios el empleado. Estos controles no son incompatibles ni se excluyen entre sí. Sin embargo, no puede olvidarse que la competencia de la Procuraduría es prevalente o preferente, es decir, que priva sobre las demás, lo que le permite desplazar en cualquier momento al funcionario del orden interno que esté adelantando la investigación para asumir ella el trámite del proceso disciplinario respectivo.

Al respecto resulta ilustrativa la sentencia C-229/9513 cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida:

“El control disciplinario tiene dos grandes ámbitos de aplicación. Por un lado encontramos una potestad sancionadora de la administración de carácter interno, por medio de la cual el

nominador o el superior jerárquico investiga la conducta administrativa de su subordinado y, en caso de que sea procedente, adopta y hace efectiva la sanción disciplinaria correspondiente. Esta potestad interna, que deriva de la organización jerarquizada de la administración, se traduce, según lo señalado por esta Corporación en anterior decisión, en 'una sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y se constituye en un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas' (.....)

Al lado de esa potestad disciplinaria interna de la administración, la Constitución consagra un control disciplinario externo, conocido tradicionalmente como la potestad de supervigilancia disciplinaria y que está atribuido a la Procuraduría General de la Nación. En efecto, el artículo 118 de la Carta señala que al Ministerio Público, del cual forma parte la Procuraduría, corresponde "la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas." Y el artículo 277 ordinal 6º de la Carta precisa los alcances de esa potestad disciplinaria externa, cuando señala que es función del Procurador General, por sí o por medio de sus delegados y agentes, "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Esta potestad externa del Procurador es entonces, como lo señala la norma constitucional, prevalente, por lo cual el Ministerio Público puede desplazar dentro de un proceso disciplinario que se adelanta contra determinado funcionario al nominador o jefe superior del mismo. "

Así las cosas, aunque algunas de las labores asignadas al Comisionado de la Policía Nacional se relacionan con la vigilancia y control disciplinario, que también ejerce la Procuraduría General de la Nación por mandato constitucional, estas funciones no se excluyen entre sí y, por tanto, no puede afirmarse que entre esos dos organismos existe duplicidad de funciones.

Tampoco encuentra la Corte que la oficina del Comisionado ejerza funciones paralelas a las que compete a otros organismos de control, como sería la Contraloría General de la República por cuanto a aquélla no se le han atribuido funciones técnicas relacionadas con la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, que constitucionalmente competen a esta última.

Que en la Policía Nacional se hayan modificado algunos comportamientos de su personal y exista una oficina de participación comunitaria, no es razón suficiente para tomar la determinación de suprimir el Comisionado Nacional, porque de acuerdo con las facultades, se insiste, sólo podían suprimirse las dependencias que cumplieran las mismas funciones, trataran las mismas materias o cumplieran ineficientemente sus labores.

En cuanto a la ineficiencia de las funciones por parte del Comisionado es un asunto que no aparece dentro de los antecedentes, lo que significa que este motivo no fue factor determinante para la supresión contemplada en el decreto demandado, pues si así fuese es deber del Gobierno justificar tal circunstancia, dejando constancia expresa de los estudios o conceptos en los que se demuestre ese hecho y, en este caso, no existen. Además, considera la Corte que asuntos de esa índole deben aparecer consignados en la motivación

de los decretos respectivos, de manera que se puedan conocer las razones que tuvo el Gobierno para tomar la decisión respectiva.

En este orden de ideas, la Corte considera que le asiste razón al demandante en este punto y, en consecuencia, procederá a declarar inexecutable el decreto acusado por exceder el límite material señalado en la ley de facultades (art. 30 ley 344/96), pues las funciones que en materia disciplinaria cumple la oficina del Comisionado Nacional de Policía pueden coexistir con las asignadas a la Procuraduría General de la Nación y, por tanto, no es posible sostener que entre esas dos entidades existe duplicidad de funciones.

Además, es evidente que la Oficina del Comisionado Nacional no sólo cumple funciones de carácter disciplinario sino también labores preventivas al sugerir políticas y programas destinados al manejo transparente, eficiente y oportuno de las tareas que corresponde cumplir a la Policía y a cada uno de sus miembros, sirve de órgano de comunicación entre la sociedad civil y la institución, colabora eficazmente con la ciudadanía en el trámite de las quejas y reclamos propugnando la solución oportuna, propone políticas destinadas a fortalecer la policía, prevenir la comisión de faltas, modificar el comportamiento de sus miembros en las relaciones con la ciudadanía, etc.

Dado que el decreto acusado será declarado inexecutable por infringir el artículo 150-10 de la Constitución, la Corte no se pronunciará sobre los demás cargos formulados contra él, pues de todas maneras dicha normatividad será retirada del ordenamiento positivo.

En razón de lo anotado, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXECUTABLE la ley 344 de 1996 y el artículo 30 de la misma, únicamente en relación con los cargos analizados en esta sentencia.

Segundo: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-428/97 sobre la precisión de las facultades extraordinarias.

TERCERO: Declarar INEXECUTABLE el decreto 1670 del 27 de junio de 1997, "Por el cual se suprime la Oficina del Comisionado Nacional de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional". La presente decisión rige a partir del día siguiente al de la notificación.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

.

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Fabio Morón Díaz, no asistió a la sesión de Sala Plena el día 15 de abril de 1998, por encontrarse de permiso debidamente autorizado.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. C-119/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell

- 2 Gaceta del Congreso No. 381 Sep. 13/96 pág. 10
- 4 Sent. C-89A/94 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
- 5 M.P. Fabio Morón Díaz
- 6 Gaceta del Congreso No. 601 de diciembre 16/96
- 7 Gaceta del Congreso No. 615 de diciembre 20/96
- 8 Gaceta del Congreso No. 616 de diciembre 20/96
- 9 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 10 M.P. José Gregorio Hernández Galindo
- 11 Sent. C-510/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 12 ibidem
- 13 M.P. Alejandro Martínez Caballero