

Sentencia C-1437/00

SECTOR ADMINISTRATIVO-Definición de integración/SECTOR ADMINISTRATIVO-Competencia en adscripción o vinculación

DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS-Improcedencia por fuera de condiciones y requisitos

DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS EN EJECUTIVO-Improcedencia de la permanencia

DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS-Temporalidad

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES-Delegación permanente

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES-Competencia dual

DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS-Improcedencia de transferencia permanente al Ejecutivo

Referencia: expediente D-2966

Demanda de inconstitucionalidad contra expresiones del artículo 42 de la Ley 489 de 1998

Actora: Andrea de la Carrera

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

que pone fin al proceso iniciado a partir de la acción pública de inconstitucionalidad incoada por la ciudadana Andrea de la Carrera, quien demandó las palabras “o el Gobierno Nacional”, pertenecientes al artículo 42 de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, parcialmente, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan tras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Se transcribe el texto de las disposición , conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.464 de 30 de diciembre de 1998, destacando la parte demandada.

“LEY 489 DE 1998

(diciembre 29)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“Artículo 42. Sectores Administrativos. El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley “o el Gobierno Nacional” definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área.”

II. LA DEMANDA

Considera la actora que la disposición transcrita -en lo que hace a los términos subrayados- viola los artículos 113, 114, 150 -numeral 7- y 189 de la Constitución Política, pues a su juicio la expresión acusada desconoce las competencias que la Constitución Política asignó a la Rama Ejecutiva y a la Rama Legislativa, “de acuerdo con lo consignado por los artículos 113 y 114 en concordancia con lo dispuesto en los artículos 150-7, y 189-16”.

Al respecto recuerda que en el artículo 113 de la Constitución se identifican las ramas del poder público y se establece el principio de separación de poderes. Dice que el artículo 150, dentro de la función general de hacer las leyes, atribuye a la rama legislativa la competencia para determinar la estructura de la administración pública nacional, y para crear, suprimir y fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica.

Asevera la impugnadora que la atribución entregada al legislador es consistente con las facultades que en el artículo 189 otorga la Constitución al Presidente como suprema autoridad administrativa al señalarle la potestad de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos, siempre con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

A juicio de la demandante, si bien es cierto que al Congreso corresponde señalar la estructura de la administración, también lo es que al ejecutivo le está dada la facultad de modificar los órganos que la componen. No el conjunto.

La duda que podría surgir de la redacción de la Carta se diluye con la aplicación del principio de separación de poderes.

La actora, en torno de las específicas competencias del legislador y del Presidente de la República, respecto de la estructura de la administración con fundamento en lo dispuesto en los artículos 189-14, 189-15, 206, 210 y 211 de la Constitución, sostiene que el deseo del Constituyente en esta materia es transparente, a saber, la definición de la estructura de la Administración pública “es competencia única y exclusiva del Congreso”.

Sin embargo, por medio del artículo cuestionado el legislador transfiere al órgano ejecutivo la función en cuestión al señalar que el Gobierno Nacional también puede determinar la composición de un sector definiendo la adscripción de una entidad. La consecuencia natural de tal potestad es la de modificar la estructura fijada por el legislador, en ejercicio de competencias no atribuidas válidamente a la luz de la Constitución.

Evidentemente la definición de un sector, al tenor de lo señalado en la misma norma que se cuestiona es una competencia del legislativo como quiera que es él quien debe determinar la estructura de la administración pública. La identificación de los sectores administrativos es una de las más claras potestades del Congreso, que la realiza en el momento de la creación e identificación del objeto de un ministerio, departamento administrativo, superintendencia, establecimiento público o alguna entidad descentralizada.

En ese orden de ideas, la demandante destaca que resulta ostensible la claridad de la Constitución Política y de la jurisprudencia en dos sentidos: por una parte, no puede ejercerse la misma función de manera concurrente y simultánea por parte de dos ramas del poder y, por otra, la conformación de los sectores de la administración pública nacional es competencia única y exclusiva del legislador.

Culmina señalando, con apoyo en jurisprudencia de esta Corporación (sentencias C-262 de 1995 y C-702 de 1999) que la falta de consideración de los límites del ejercicio legislativo de las atribuciones constitucionales del Presidente de la República en cuanto a la reestructuración o reforma de las entidades administrativas, explica el error en que incurre el legislador en la expresión acusada, confundiendo las potestades de las dos ramas “y lo que resulta más grave respecto al mandato constitucional que defiere competencias cuya delegación no le ha sido autorizada por la Carta”.

III. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, mediante apoderada especial, impugna los planteamientos de la demanda señalando que, a su juicio, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 150 - numeral 7- de la Constitución Política, 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, también es cierto que el Presidente de la República en casos excepcionales, puede estar investido de ciertas atribuciones que competen al Congreso.

Al respecto, afirma que en nuestro ordenamiento constitucional se reconocen tres estados de excepción regulados en el Artículo 215 de la Constitución cuya declaratoria por el Presidente

de la República lo habilitan para crear, a través de decretos con fuerza de ley, entidades como medida destinada a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y por lo tanto a definir las como adscritas o vinculadas a determinado ministerio o departamento administrativo según corresponda a la naturaleza de la función que desarrollan.

En ese orden de ideas, señala que la parte de la disposición demandada debe interpretarse y aplicarse acorde con lo establecido en la Constitución Política, esto es, que si bien el Congreso tiene la facultad de determinar la estructura de la administración nacional, así como la de crear, suprimir y fusionar, entre otras, las entidades nacionales, también puede excepcionalmente el Presidente de la República tocar asuntos relacionados con dicha función. Por ello, es que la norma en cuestión -sostiene la impugnante- no solo se refiere a las entidades creadas por la ley sino también a las que puedan ser creadas en un momento dado por el gobierno nacional conforme a las pautas trazadas al respecto por la Constitución Política.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderado, se opone a la declaración de inexecutable solicitada en la demanda. Al respecto, con cita de los artículos 150 -numeral 7- y 189 -numerales 15 y 16- de la Constitución, sostiene que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se asigna al Presidente de la República, pero que, igualmente, el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República y tampoco puede la ley ser de una amplitud tal que deje campo abierto a la arbitrariedad pues en tal caso estaría despojando al Congreso de funciones que la Carta le asigna.

Estas aseveraciones las expresa con fundamento en amplia transcripción que hace de la Sentencia C-702 de 1999 para concluir que la disposición acusada, en cuanto establece que el sector administrativo está integrado por el ministerio o departamento administrativo, superintendencias y demás entidades adscritas o vinculadas a aquellos, según corresponda a cada área, no hace referencia a la estructura general de la administración sino al aspecto organizativo y funcional de la misma de acuerdo al sector o área correspondiente que puede resultar alterada por la supresión o fusión de entidades, asignación o delegación de funciones para las que el ejecutivo está facultado conforme a la Constitución pero siempre sujeto a los lineamientos generales fijados previamente por el legislador.

En tales condiciones no puede alegarse válidamente que haya desconocimiento de las competencias asignadas por la Constitución a las ramas ejecutiva y legislativa, ni se vulnera el principio de separación de poderes en que se sustenta la organización de nuestro Estado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En escrito remitido a esa Corporación el día 4 de julio del presente año el Procurador General de la Nación solicita declarar la constitucionalidad de la expresión "o el Gobierno Nacional", contenida en el artículo 42 de la Ley 489 de 1998.

Precisa el Procurador que la norma acusada está definiendo las diferentes entidades públicas

que integran el sector administrativo, entendido éste como aquellas entidades del orden nacional titulares de la función administrativa, encargadas de ejercer las funciones que le señale la ley o el Gobierno Nacional a través de las instituciones de la desconcentración y delegación como modalidades de la acción administrativa.

Igualmente señala que la ley es la norma general, abstracta y legítimamente facultada como expresión de la voluntad del pueblo no solo para crear las diferentes entidades públicas sino para atribuirles sus funciones generales y específicas cuyo límite lo encuentra únicamente en la Constitución Política, pero así mismo, en virtud de la ley, el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, y con él los demás entes que integran el Gobierno Nacional también pueden delegar o desconcentrar en otras entidades funciones administrativas de conformidad con las regulaciones que les señale la ley.

En opinión del Ministerio Público la norma acusada se ajusta a la Carta, en la medida en que la ley es la encargada de definir qué entidades integran el sector administrativo, y en desarrollo de tal reglamentación nada impide que ésta faculte al Presidente de la República como Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa para determinar qué otras entidades de la misma rama ejecutiva del orden nacional, puedan integrar el sector administrativo, que por disposición del artículo 189 constitucional está bajo el control administrativo del Presidente de la República.

Por ello, -considera- tanto el control de tutela como el jerárquico son los instrumentos de control con que cuenta el Jefe del Gobierno Nacional como suprema autoridad administrativa para ejercer control sobre las funciones administrativas que ejerzan los entes ya sean adscritos o vinculados a un ministerio o departamento administrativo. Desde luego que esa facultad del Gobierno Nacional de establecer qué otras entidades además de las previstas en el artículo 42 de la Ley 489 hacen parte del sector administrativo tiene un límite y es la misma ley, en la medida en que sólo se pueden vincular o adscribir entidades a otro organismo del orden nacional del sector principal según requisitos de orden legal establecidos tales como las funciones que ejerzan, el sector al que pertenezcan, ya sea central o descentralizado.

A juicio de la vista fiscal, entonces, no tiene fundamento constitucional la acusación de la parte actora, en la medida en que confunde las entidades que integran el sector administrativo y las facultades que tiene el Gobierno Nacional para determinar qué otras entidades adscritas o vinculadas hacen parte de éste, con las facultades que los artículos 150, numeral 7, y 189, numerales 14, 15 y 16, de la Constitución Política le atribuyen al Congreso y al Presidente de la República en materia de estructura y modificación de la administración pública, además de las facultades para la creación, fusión, supresión de empleos y de entidades respectivamente.

Al respecto precisa que la norma demandada no pretende señalar una dualidad o coexistencia de funciones en el legislativo y el ejecutivo sobre estas materias en las mismas condiciones sino que de manera razonable y sin que el legislador se desprenda de las funciones que le atribuye el artículo 150 constitucional, lo que se pretende es que en principio sea la ley la que sometida a la Constitución, señale cuáles son las entidades que integran la administración pública en todos sus niveles, en especial del orden nacional;

cuáles pertenecen al sector principal, adscrito o vinculado; y cuáles al sector central y descentralizado. Pero es la misma ley la que faculta de manera excepcional al Gobierno Nacional para que pueda incluir otras entidades del orden nacional que sean titulares de la función administrativa y que hagan parte de la rama ejecutiva para que pueda adscribir las o vincularlas al sector principal de la administración para que integren el sector administrativo. En apoyo de sus aseveraciones el Procurador General transcribe apartes de la Sentencia C-702 de 1999 (*).

(*) Hasta aquí el texto de la ponencia original, elaborada por el H. Magistrado Alvaro Tafur Galvis.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador. La ley no puede delegar en el Gobierno, por vía general, indefinida y permanente funciones que le son propias

Se plantea la posible inconstitucionalidad de la norma que permite al Gobierno Nacional, además de la ley, definir la composición de los sectores administrativos y el carácter de adscritas o vinculadas que corresponda a las entidades descentralizadas del orden nacional respecto de los ministerios o departamentos administrativos.

Como lo ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, las funciones que corresponden al Congreso no pueden ser delegadas en el Ejecutivo por fuera de las condiciones y requisitos que exige el artículo 150, numeral 10, de la Constitución. Lo cual significa que, cuando el legislador ordinario decida transferir alguna de sus atribuciones al Presidente de la República únicamente puede hacerlo a título transitorio (hasta por seis meses), precisando la materia sobre la cual podrá aquél expedir decretos leyes, y previa solicitud expresa del Gobierno, con aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. En los estados de excepción, puede el Jefe del Estado asumir el ejercicio de ese papel -que ordinariamente no es el suyo- mediante la expedición de decretos legislativos cuyo objeto y cuyo campo de acción han sido nítidamente delimitados por el artículo 213, 214 y 215 de la Constitución, por la Ley Estatutaria de estados de excepción y por la doctrina constitucional emanada de esta Corporación.

Para la Corte resulta incontrovertible que si una norma legal faculta de modo permanente e indefinido al Gobierno para hacer algo que de ordinario corresponde a la Rama Legislativa del Poder Público, vulnera el principio constitucional de la separación de funciones (artículo 113 C.P.) y ejerce su poder en términos distintos de los que establece la Constitución Política, contrariando lo previsto en el artículo 3 de la misma.

El Congreso, en suma, no puede despojarse de una atribución legislativa que le es propia para entregarla indefinidamente y a perpetuidad al Ejecutivo, puesto que ello implicaría modificación de las reglas constitucionales mediante ley y sin el cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 374 y siguientes de la Carta.

La Corte, a ese respecto, ha sostenido:

“Lo que no puede hacer el legislador es delegar de manera indefinida en el tiempo y en un ente administrativo, llamado por la Constitución a ejecutar la ley, la facultad de establecer esa política y de modificar las condiciones de acceso al espectro electromagnético. Y tampoco puede transferir a dicho organismo la atribución de modificar los preceptos legales en una materia que ha sido reservada por la Constitución para ser ejercida de manera exclusiva por el legislador.

En otros términos, la función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspassa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995).

En el caso materia de estudio, la norma legal señala cómo está integrado un sector administrativo, y al hacerlo incluye el respectivo ministerio o departamento administrativo, las superintendencias y las demás entidades que la ley “o el Gobierno Nacional” definan como adscritas o vinculadas a aquéllos, según correspondiere a cada área.

Ningún inconveniente de orden constitucional se encuentra en la conformación del sector administrativo por los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, la cual surge sin dificultad de los artículos 115 y 208 del Estatuto Fundamental.

Tampoco se considera contrario a las disposiciones de la Carta que dentro de un mismo sector administrativo se incluyan entidades u organismos descentralizados por servicios, que se adscriban o vinculen a los ministerios o departamentos administrativos, de acuerdo con las actividades propias de cada área. Inclusive, según ya esta Corte lo ha manifestado, es el legislador el llamado a definir lo que se entiende por adscripción o vinculación, sus efectos y el grado en que cada ente administrativo se relaciona con el Gobierno para los fines de su actividad.

En cambio, a la luz de los principios expuestos, se opone a la Constitución la norma impugnada en cuanto permite que Congreso y Gobierno compartan la atribución de definir si una entidad es adscrita o vinculada y en relación con cuál de los ministerios o departamentos administrativos tiene ese carácter. Se abre paso así una competencia dual que la Constitución rechaza.

En efecto, es de reserva de la ley la atribución contemplada en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, según el cual corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos

administrativos, superintendencia, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

El concepto de “estructura” comprende no solamente las entidades y organismos que integran la administración nacional, sino las modalidades de relación jurídica y administrativa entre ellas, en el interior de cada uno de los sectores en que obra la administración pública.

Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es -por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación -vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente.

Para la Corte, no es posible incluir las mencionadas facultades dentro del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que permite al Presidente de la República “modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales”, toda vez que esas atribuciones deben ser ejercidas únicamente “con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”, como el mismo precepto constitucional lo advierte.

Tampoco podría deducirse la facultad a que se refiere la norma de la función presidencial contemplada en el numeral 15 del artículo 189 de la Carta Política, que le permite “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales”, si se tiene en cuenta que también los actos correspondientes deben proferirse “de conformidad con la ley”, como lo dice la norma, lo que necesariamente presupone la existencia de una ley, expedida por el Congreso, a la que el Presidente habrá de someterse y por fuera de la cual no puede actuar.

Así las cosas, no podía el Congreso transferir, de una manera abstracta, general y permanente, una atribución suya de índole legislativa al Ejecutivo nacional.

A este respecto, debe la Corte reiterar lo anotado en la Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), por la cual fueron declaradas inexecutable algunas normas de la Ley 489 de 1998:

“Para la Corte, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 en estudio, son contrarios al numeral 7º. del artículo 150 C.P., pues, es al Congreso a quien le corresponde “determinar la estructura de la administración nacional” y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional “señalar sus objetivos y estructura orgánica.”

Así mismo, en su sentir, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 contravienen el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, que señala que el Legislador es quien debe definir mediante Ley, los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el ejecutivo le compete modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales”.

Aunque la actora solamente formuló demanda contra las expresiones “o el Gobierno Nacional”, la Corte integrará la proposición jurídica completa, dada la inescindible relación entre ellas y el resto del artículo, y extenderá su fallo a la totalidad del precepto objeto de

acción, definiendo que se aviene a la Carta Política, con excepción de las palabras impugnadas.

DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 489 de 1998, salvo las expresiones “o el Gobierno Nacional”, que se declaran INEXEQUIBLES.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

Salvamento de voto a la Sentencia C-1437/00

ADMINISTRACION PUBLICA-Adscripción y vinculación (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Alcance (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Contenido del acto de creación (Salvamento de voto)

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA-Competencia del Gobierno y Presidente de la República (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación por Ejecutivo (Salvamento de voto)

ORGANISMO ADMINISTRATIVO-Determinación actos de creación o grados de dependencia (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Adscripción o vinculación por Gobierno (Salvamento de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Habilitación al Gobierno para redefinición de adscripción o vinculación (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2966

Demanda de inconstitucionalidad contra expresiones del artículo 42 de la Ley 489 de 1998.

Actora: Andrea de la Carrera

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

Con el acostumbrado respeto manifiesto a continuación las razones de desacuerdo con la sentencia de la referencia mediante la cual la Corte encontró inconstitucional la expresión “o el Gobierno Nacional” contenida en el artículo 42 de la ley 489 de 1998.

Teniendo en cuenta que la ponencia original no fue adoptada por la Corte, considero oportuno su transcripción en el presente documento; así mismo, formulo algunos comentarios a la parte considerativa de la sentencia tal como ella fue aprobada por la mayoría.

1. La parte considerativa de la ponencia originalmente presentada por el suscrito Magistrado:

“2. La materia sujeta a examen

2.1. Mediante la demanda se propone a esta Corte la declaratoria de inexecutable de las expresiones “o el Gobierno nacional” que forman parte del artículo 42 de la Ley 489 de 1.998. Esta disposición, bajo el epígrafe “Sectores Administrativos” prevé que “El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley “o el Gobierno Nacional” definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área.”

En opinión de la demandante, la posibilidad de que el Gobierno Nacional defina los organismos o entidades administrativos adscritos o vinculados a un ministerio o departamento administrativo y, por ende, la conformación de los sectores administrativos, contraría la Constitución, especialmente en las normas superiores invocadas como violadas (artículos 113, 114, 150, numeral 7 y 189 numerales 15 y 16) pues con tal previsión el

legislador incurrió en desconocimiento del principio de separación de poderes y de las competencias del propio legislador y del Presidente de la República en materia de organización administrativa.

Las razones invocadas por estos últimos, sin embargo, no son plenamente coincidentes. En efecto, la intervención del ministerio del Interior se basa en la consideración de que el Presidente de la República, cuando está investido de manera transitoria de las potestades inherentes a los estados de excepción constitucionalmente previstos, puede crear entidades administrativas y definir respecto de ellas la adscripción o vinculación a un ministerio o departamento administrativo y por ende su pertenencia a un determinado sector.

El representante del ministerio de Justicia y del Derecho hace énfasis en que la disposición acusada, al establecer la integración de los sectores administrativos según corresponda a cada área, no hace referencia a la estructura general de la administración sino al aspecto organizativo y funcional de la misma de acuerdo con el sector o área correspondiente y que ese aspecto puede resultar alterado por la supresión o fusión de entidades, asignación o delegación de funciones para las que el Ejecutivo está facultado conforme a la Constitución pero siempre sujeto a los lineamientos generales fijados previamente por el legislador.

A su turno, el Señor Procurador General de la Nación propugna la constitucionalidad de la disposición acusada y al efecto hace énfasis en que el Presidente de la República como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa bien puede determinar qué otras entidades, además de las señaladas legalmente, integran el Sector Administrativo, que constitucionalmente está bajo su control administrativo, ya sea jerárquico o de tutela, con el límite significado por la propia ley en la medida en que sólo se pueden vincular o adscribir entidades a otro organismo del orden nacional del sector principal según requisitos de orden legal establecidos, tales como las funciones que ejerzan y el sector al que pertenezcan, ya sea central o descentralizado.

2.2. La Corte, con el fin de resolver sobre la petición de inconstitucionalidad formulada en la demanda, teniendo en cuenta los argumentos expresados tanto por la demandante como por las entidades que han intervenido y la Procuraduría General de la Nación, deberá determinar si la ley, en la disposición acusada, al prever que tanto el legislador como el gobierno Nacional pueden determinar el Ministerio o Departamento Administrativo al cual se hallen adscritas o vinculadas las entidades administrativas, lo que comporta el señalamiento de la integración de los sectores administrativos, incurrió en transgresión de las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda o de cualquiera otra norma superior.

Así las cosas, la Corte, para efectos del control constitucional sobre la norma acusada deberá abordar, previamente, los siguientes aspectos: El significado de la adscripción y vinculación de una entidad u organismo en el ámbito de la administración; el reparto constitucional de competencia entre el Legislador y el Gobierno respecto de la organización administrativa.

3. El significado jurídico y administrativo de la adscripción y vinculación de organismos y entidades dentro de la administración pública.

De antemano, la Corte estima pertinente determinar el significado jurídico y administrativo

de la adscripción y de la vinculación -referidos en la norma acusada- como elementos del régimen legal de la administración pública, en general, y de la administración nacional, en particular.

En ese orden de ideas, cabe afirmar que de manera general, tanto la adscripción como la vinculación, en la configuración legal actual, que continúa la tradición normativa que data de 1968 (Decreto ley 1050 de 1968), denotan grados de relación de dependencia no jerárquica que se predicen entre organismos principales de la administración y organismos que, no obstante tener reconocida autonomía administrativa- ostenten o no personalidad jurídica-, deben actuar bajo la orientación y coordinación de aquellos -artículo 41, segundo inciso, Ley 489 de 1998-.

Referidas a entidades u organismos específicos, la adscripción y la vinculación determinan el organismo principal de la administración a cuyo cargo está precisamente la orientación y coordinación, en los términos de la ley, de las actividades (y funcionamiento) de un organismo o entidad. El conjunto conformado por la entidad principal - ministerio o departamento administrativo- y las entidades y organismos adscritos o vinculados a aquella conforman el sector administrativo al cual se proyecta de inmediato la jefatura que atribuye la Constitución a los ministros y directores de departamento administrativo (Artículo 208 de la Constitución Política).

En un plano general también puede afirmarse que la adscripción, que la ley predica respecto de organismos tanto de la administración central - o sector central- como de la descentralizada - sector descentralizado- (unidades administrativas especiales, superintendencias, establecimientos públicos) significa un grado más intenso de dependencia que la vinculación, proyectada en la ley sólo respecto de los organismos del sector descentralizado de la administración cuyas actividades primordiales tengan carácter industrial o comercial o de gestión económica (empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta -artículos 38, 41, 42 ,43 y 68 de la Ley 489 de 1998-).

4. El reparto constitucional de competencia entre el Legislador y el Gobierno respecto de la organización administrativa

Como se ha visto, el eje central de la acusación de inconstitucionalidad en el presente proceso se hace consistir en la falta de competencia del Gobierno Nacional para determinar la adscripción o vinculación de organismos y entidades a los llamados organismos principales de la administración, y por ende, para establecer la integración de los sectores de la administración. Es pertinente revisar, entonces, lo relativo al tratamiento constitucional de las competencias en materia de la llamada potestad organizatoria del Estado y la distribución de las mismas entre las ramas del Poder Público, para determinar si asiste o no razón a la demandante en su pretensión de inconstitucionalidad.

4.1.La Potestad organizatoria del Estado y sus proyecciones

En el constitucionalismo, como expresión prístina de la democracia se reconoce que, por principio, el legislador es el titular de la llamada potestad organizatoria cuya manifestación primordial es la formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización

administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos.

El legislador ejercita esa función mediante la determinación de la estructura de la administración y la creación, fusión o supresión de entidades u organismos de la administración en el orden nacional.

No obstante, se reconoce que al Gobierno y a las propias entidades administrativas - dependiendo del balance de los principios de unidad y autonomía que acojan los textos constitucionales- asisten competencias sobre facetas de dicha potestad organizatoria.

En el ámbito constitucional colombiano los textos que se mencionan en la demanda y en las intervenciones configuran los contornos básicos de la potestad de organización y permiten determinar el reparto de competencias entre el Legislador y el Presidente de la República. No obstante, en una visión completa del tema es necesario comprender también aquellas reglas que en la Constitución, de manera específica, se refieren a la función administrativa y a las modalidades organizativas previstas para el desarrollo de la misma.

4.1.2. La competencia legislativa en materia de la organización administrativa

Como ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, partiendo del enunciado del artículo 150-7, al legislador corresponde la determinación de la estructura de la administración nacional y la formulación de los elementos institucionales de esa estructura (tipologías de entidades y organismos); también se habilita al Congreso de la República para que cree los distintos organismos y entidades y defina, respecto de cada uno de ellos, sus objetivos generales y la correspondiente estructura orgánica. Así mismo, asisten al Congreso, mediante ley, las consecuentes potestades de fusión, transformación y supresión de los organismos que él mismo crea¹.

Al respecto, la Corte debe hacer la necesaria precisión sobre dos aspectos relevantes de la potestad organizatoria del Estado, a saber :Qué se entiende por estructura de la administración nacional, y cuál debe ser, conforme a la Constitución, el contenido del acto de creación.de los organismos y entidades de la administración nacional.

4.1.2.1. En el primer aspecto cabe indagar si solo la parte estática, el inventario de entidades con sus elementos característicos y definición de su régimen jurídico, conforman la estructura de la administración o si también ha de comprenderse en ésta, la parte dinámica de interrelación de los elementos institucionales definidos por el legislador.

La Corte estima sobre el particular que la mención hecha en el artículo 150-7 comprende no solo la enumeración de los tipos de organismos que, a partir de los enunciados constitucionales y del ejercicio de las potestades que el propio texto superior atribuye al Congreso, determine la ley, sino también la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos, para configurar un modelo organizativo eficiente y apropiado para el cumplimiento de los fines sociales que la Constitución asigna a las autoridades administrativas, mediante el ejercicio de la función administrativa (artículo 2º), pues este criterio finalista, teleológico, ha de ser dominante dentro de la concepción del llamado Estado social y democrático de derecho. En este último aspecto, precisamente el artículo 209 luego de ordenar que la función administrativa “está al servicio de los intereses

generales” y que se desarrollará conforme a principios que allí mismo se expresan, señala que dicha función se cumple mediante la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones. Y el artículo 210 al prever la existencia de “las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios” preceptúa que éstas “sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa”. Y agrega esta disposición que la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

Así las cosas, para la Corte es indudable que la determinación de las interrelaciones de los organismos de la administración encargados del ejercicio de la función administrativa del Estado es materia que incide en la estructura ya sea del conjunto de la administración y de las entidades en particular que compete con exclusividad al legislador, conforme al mencionado artículo 150-7, pues, se repite, dice relación con el modelo organizativo que se adopte para el ejercicio de la función administrativa del Estado.

4.1.2.2. En cuanto al segundo aspecto arriba enunciado es pertinente establecer si el legislador goza de libertad de conformación para señalar el contenido del acto de creación o si hay elementos reglados por la Constitución que él deba atender.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 150-7-, la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley.

Ahora bien, el contenido del acto de creación depende de la voluntad del legislador, ya sea al fijar pautas generales -según la categorización o clasificación de entidades y organismos que resulta de la misma Constitución: ministerios, departamentos, administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, etc.-, ya sea en cada caso concreto al hacer surgir cada uno de los organismos y entidades. No obstante, es claro que de acuerdo con lo dispuesto por la misma Constitución, en la creación de todas las entidades administrativas – en la medida en que mediante ellas se ordena el ejercicio de la función administrativa- se han de observar los principios que son propios de dicha función estatal, es decir los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículos 209 y 210 de la Constitución).

4.1.3. La Competencia del Gobierno y del Presidente de la República en materia de organización administrativa

Esta Corporación ha señalado, y lo recuerda la demandante, que el Presidente de la República es titular de variadas potestades, facultades y atribuciones en relación con la organización administrativa, las cuales debe ejercitar conforme a la ley (numerales 14, 15, 16 del artículo 189 de la Constitución) o en armonía con lo dispuesto, dentro de su competencia por el legislador (numeral 17 del artículo 189).

4.1.3.1. Como se pone de presente, a través de los escritos que obran en el proceso, algunas de esas atribuciones no han sido objeto de uniforme interpretación, a pesar de la labor de esclarecimiento que en diversas ocasiones ha cumplido la Corte.

De manera específica la controversia se ha centrado en torno del entendimiento que haya de darse a los numerales 15 y 16 del artículo 189, frente al contenido del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución. Así, algunos, como señala la demandante, ven en esas disposiciones la formulación de competencias simultáneas al Congreso y al Presidente que pueden significar una dualidad inconveniente para la adecuada organización administrativa y del Estado. Otros, teniendo en cuenta la ubicación de los artículos dentro del texto constitucional endilgan un error al constituyente. Los de más allá pueden señalar la inutilidad de una de las dos normas, según su particular concepción de la organización administrativa.

Por lo anterior conviene que la Corte reitere y puntualice las orientaciones hasta ahora seguidas en la materia.

En ese orden de ideas, se debe indicar que si bien es cierto que tanto en el artículo 150-7- como en el artículo 189, 15-16, de la Constitución se hace referencia aparentemente a las mismas materias, el artículo 150 trae especificidades que no se repiten en el texto del artículo 189, por lo que claramente hay atribuciones exclusivas del legislador (la determinación de la estructura de la administración nacional , la creación de los organismos que allí se relacionan, la reglamentación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía y la autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta).

Así las cosas, la presunta contrariedad se circunscribe a las atribuciones relativas a la fusión o supresión de ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional y a las modificaciones a la estructura de esos mismos organismos.

Empero, como ya se ha precisado por la Corte, mientras el Congreso puede ejercer esas atribuciones en cualquier tiempo y con las solas restricciones que se deriven del texto constitucional, el Presidente solo puede hacer uso de ellas bajo el presupuesto de una ley que señale los contornos y condicionamientos de ejercicio³.

4.1.3.2. Ahora bien, en cuanto al contenido de la ley en referencia no debe perderse de vista que las disposiciones constitucionales regulan de manera diferente las posibilidades reguladoras del legislador; según se trate de las atribuciones del numeral 15 o del numeral 16, dicho contenido deberá ostentar mayor o menor precisión o intensidad.

En efecto, en el primero de ellos, la Constitución Política alude a que las atribuciones para fusionar o suprimir entidades y organismos se ha de realizar “de conformidad con la ley” sin hacer explícitos requerimientos en cuanto a la extensión o intensidad del condicionamiento que señale el legislador. Por ello a juicio de la Corte en este supuesto el legislador, dentro de la necesaria sujeción al principio de razonabilidad ostenta libertad de configuración para modular las posibilidades de acción del Presidente de la República, en el cumplimiento de su competencia constitucional de fusionar y suprimir entidades y organismos administrativos.

En el supuesto regulado por el numeral 16 del mencionado artículo 189, por su parte, la Constitución sí delimita expresamente el tratamiento que el legislador puede dar, debiendo éste quedarse en el trazado del marco (principios y reglas generales) dentro del cual el

Presidente ejerza la función de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Con el entendimiento anterior, no encuentra la Corte que haya contradicción entre las disposiciones constitucionales, ni que se establezca una dualidad de competencias que recíprocamente se enerven. Entonces, si bien las atribuciones presidenciales, en las materias de que tratan los mencionados numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución tienen evidente carácter permanente, se circunscriben a los supuestos explícitamente establecidos en la ley y su ejercicio debe cumplirse en los términos y con los condicionamientos en ésta señalados. Adquieren el carácter de atribuciones administrativas sujetas no solo al marco trazado por la ley que prevé las condiciones de su ejercicio, sino que se hallan naturalmente sujetas a las determinaciones legales en cuanto a la estructura general de la administración y respecto de los objetivos y estructura orgánica de las entidades y organismos concernidos, tal como ellas hubieren sido configuradas por el legislador; bajo esta comprensión la Corte declaró constitucionales algunas de las previsiones del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 e inconstitucionales otras⁴.

4. 1.3. 3 Dentro del proceso se ha discutido también acerca de la procedencia del señalamiento de la adscripción y de la vinculación de organismos mediante decreto del Gobierno Nacional en los supuestos a que se refiere el artículo 189 numerales 15 y 16. Por ello es preciso que la Corte se detenga, desde esta óptica en los alcances de estas disposiciones.

Entonces, es pertinente indagar si por virtud de las atribuciones de transformación de entidades o de fusión de las mismas, se opera en esos supuestos una habilitación especial para que el Presidente en el acto que disponga tales medidas, dentro del marco legal (189-16) o de acuerdo con las disposiciones legales (189-15).

Sobre el particular cabe señalar que mientras el legislador sin más restricción que las que él mismo determine en cada caso, puede ordenar la adscripción o vinculación de un organismo administrativo a un Ministerio o Departamento administrativo, el Presidente de la República solo podrá realizar tal señalamiento en los casos discrecionalmente señalados por el Congreso, mediante ley. Al respecto, la Corte pone de presente que si bien la Ley 489 de 1998, precisó, de manera general los requisitos y condicionamientos que debía observar el Presidente de la República -Gobierno- para efectuar en cada caso la fusión de entidades u organismos administrativos la disposición pertinente (artículo 51) fue declarada inconstitucional (Sentencia C-702 de 1999) .

No obstante, podría señalarse que en la medida en que la fusión hace desaparecer al menos una de las entidades concernidas en el acto de fusión adoptado por el Gobierno, dentro del preciso contorno que determine la ley, y que significa modificación del régimen organizativo, bien podría el Presidente cambiar la adscripción o vinculación de entidades y organismos..

Respecto de los supuestos de modificación de la estructura de las entidades administrativas se tiene que en su contenido actual, luego de la sentencia C- 702 de esta Corporación, el artículo 54 de la ley 489 de 1998 establece las reglas generales que orientan y condicionan el ejercicio de la atribución presidencial contenida en el artículo 189- numeral 16-. Dichas pautas son las siguientes:

Artículo 54. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

(...)

a. Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades, ni conflictos;

a. Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;

(...)

a. Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

a. No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;

a. Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

a. Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá

conforme a las normas laborales administrativas;

a. Deberá adoptarse una nueva planta de personal.”

Entonces, conforme a la norma legal actualmente vigente la función constitucional de modificación de la estructura de las entidades, tal como ella puede ser ejercitada por el Presidente de la República se circunscribe a la modificación de los aspectos estructurales internos de la entidad que no tocan con los objetivos propios que a la misma haya asignado el acto de creación, cuyo contenido fija la propia ley. Así mismo del contenido actual del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, tal como rige luego de la sentencia C-702/99 no puede inferirse ninguna facultad de modificación de la adscripción o vinculación, cuando el ejercicio de dicha función se refiere a entidades y organismos adscritos o vinculados

5. Conclusión. La libertad de configuración legislativa en materia de determinación de la estructura Administrativa y de integración de los sectores administrativos mediante la adscripción y vinculación de entidades y organismos

Luego del análisis de las reglas constitucionales efectuado, puede concluirse que el legislador goza de libertad de conformación ya sea para establecer, a partir de las clases de entidades constitucionalmente previstas otros organismos y entidades integrantes de la Administración, el régimen jurídico a ellas aplicable, las responsabilidades de los directivos y representantes legales, los esquemas de interrelación de los organismos administrativos, determinando grados de dependencia y los mecanismos de efectividad de los mismos, etc.

Así las cosas, el legislador puede determinar, como en efecto lo ha hecho, el contenido de los actos de creación de los organismos administrativos (artículo 50 de la Ley 489 de 1998), o los grados de dependencia de los organismos administrativos, la integración de los diversos sectores mediante la determinación, en cada caso del organismo principal (ministerio o departamento administrativo) y de los organismos adscritos y vinculados en armonía con el régimen jurídico previamente definido por el legislador.

De conformidad con las disposiciones constitucionales, entonces, bien puede el legislador precisar en cada caso, a través del respectivo acto de creación, la pertenencia o participación de una entidad determinada a un específico sector administrativo, mediante su adscripción o vinculación a un ministerio o departamento administrativo (artículos 150-7- y 210 de la Constitución Política). En esos términos cabe destacar que la competencia constitucional para definir la adscripción o vinculación de un organismo o entidad de la administración nacional compete por principio al legislador y no puede ser ejercitada de ordinario por el Presidente de la República.

También dentro del marco de las atribuciones constitucionales bien puede el Legislador permitir que el Gobierno Nacional en los supuestos de fusión y de modificación de la estructura de las entidades administrativas, determine cambios en la adscripción o vinculación de las entidades concernidas en tales medidas (artículo 150-7- en concordancia

con el artículo 189-15-). No obstante, anota la Corte que tal posibilidad constitucional dependerá del estado de la legislación en un determinado momento.

Por ello, según lo analizado, la circunstancia de que en la actualidad conforme a la legislación vigente, en la práctica no pueda darse el cambio de adscripción o vinculación por el Gobierno mediante la fusión o la modificación estructural de una entidad, en nada afecta la posibilidad constitucional de que el legislador en futura regulación así lo prevea.

En consonancia con las anteriores consideraciones, se debe concluir que asiste razón a la demandante cuando señala que la determinación de la estructura de la administración, comprendido en ella el señalamiento de la adscripción o vinculación de una entidad u organismo a los órganos principales de la administración (ministerios o departamentos administrativos) es función del legislador, conforme al artículo 150-7, de la Constitución.

Empero, del análisis de las facultades del artículo 189, numerales 15 y 16, en armonía con el mismo artículo 150-7, y el artículo 210 de la Constitución Política ha resultado que bien puede el legislador, en los casos de fusión de entidades u organismos y de modificación de estructura de los mismos, prever que en el correspondiente acto el Presidente de la República señale la adscripción o vinculación, pues de acuerdo con la propia Ley 489 no puede existir organismo administrativo respecto del cual no se haya previsto pertenencia a un determinado sector. Y no sería razonable, a juicio de la Corte, que en tales supuestos, dentro del contexto, más o menos amplio según el caso, trazado por el legislador pudiese el Gobierno fusionar organismos o modificar la estructura de los mismos, pero no definir cuando ello fuere necesario, la adscripción o vinculación a un organismo principal de la administración. Por lo anterior, bajo el entendimiento que se da a la norma, no encuentra la Corte que la disposición acusada viole las reglas superiores invocadas en la demanda, es decir los artículos 150,7, 189, numerales 15 y 16, 113 y 114 de la Constitución.

En efecto la previsión del artículo 42 de la Ley 489 de 1998, bajo el entendimiento que hace la Corte, guarda cabal armonía con lo dispuesto por los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución, tal como se analizó anteriormente. Así mismo, puede sostenerse que al prever la posibilidad de que en los supuestos de fusión y modificación de la estructura de las entidades administrativas se esté ante una delegación impropia de funciones propias del legislador a favor del Presidente de la República, porque el propio constituyente ha habilitado al Congreso para que mediante ley fije las condiciones dentro de las cuales han de ejercerse dichas facultades.

En esas circunstancias, declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, de manera pura y simple, significaría hacer depender el juicio de constitucionalidad de la regulación legal, lo cual excede el marco propio del control constitucional.

Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la parte acusada del artículo 42 de la Ley 489 de 1998 en el entendido de que la posibilidad de adscripción o vinculación de una entidad u organismo de la administración nacional por parte del Gobierno Nacional se circunscribe a los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 189, numerales 15 y 16, de la Constitución, de acuerdo con la regulación que al efecto expida el legislador.

En consecuencia, tampoco pueden considerarse transgredidos los artículos 113 y 114 de la Constitución pues la norma acusada permite que las funciones constitucionales del Congreso de la República y del Presidente de la República se ejerzan de manera armónica y que precisamente sea mediante una ley que se ejerza la función de determinación de la estructura de la administración.”

2. Razones adicionales de desacuerdo sobre el texto de la sentencia C- 1437-2000.

La Corte como postulado de principio expresa que la atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción y vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador. En igual sentido se expresaba la ponencia original.

En la sentencia se expresa que la ley no puede delegar en el Gobierno por vía general, indefinida y permanente funciones que le son propias.

Así mismo se expresa que la norma acusada es contraria a la Constitución “en cuanto permite que Gobierno y Congreso compartan la atribución de definir si una entidad es adscrita o vinculada y en relación con cual de los ministerios o departamentos administrativos tiene ese carácter. Se abre paso así una competencia dual”, que no es aceptada por la Corte.

En la ponencia original en este aspecto, para explicar esa aparente “competencia dual” se planteaba la necesidad de armonizar la disposición del artículo 150-7- con lo establecido en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución. Presupuesto este que fue desechado en la sentencia y sobre el cual se centra el desacuerdo que expresé ante la Sala Plena.

Al efecto la sentencia expresa:

“Para la Corte, no es posible incluir las mencionadas facultades dentro del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que permite al Presidente de la República “modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales”, toda vez que esas atribuciones deben ser ejercidas únicamente “con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”, como el mismo precepto constitucional lo advierte.

Tampoco podría deducirse la facultad a que se refiere la norma de la función presidencial contemplada en el numeral 15 del artículo 189 de la Carta Política, que le permite “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales”, si se tiene en cuenta que también los actos correspondientes deben proferirse “de conformidad con la ley”, como lo dice la norma, lo que necesariamente presupone la existencia de una ley, expedida por el Congreso, a la que el Presidente habrá de someterse y por fuera de la cual no puede actuar.”

Ahora bien, como se expresaba en la ponencia original, que seguramente no fue suficientemente explícita, no se trata de ver en las disposiciones de los numerales 15 y 16 una fuente directa de tal atribución al Presidente (la de adscribir o vincular entidades) sino de

entender que el Congreso, en los términos de tales disposiciones del artículo 189 de la Constitución, bien puede, a propósito de la regulación de las facultades presidenciales allí señaladas, prever que en los supuestos de fusión de entidades o de modificación estructural la Ley pueda definir cuándo procede la modificación de la adscripción o la vinculación de la entidad respecto de la cual opera la fusión o la modificación estructural, reguladas por el legislador. No se trata, en esos casos, de una atribución abstracta, permanente intemporal, como lo sugiere la sentencia. Se trata de, en un correcto y armónico desarrollo legal de las competencias constitucionales habilitar específicamente al Presidente para que definida la fusión o la modificación estructural de entidades administrativas, pueda si así resultare necesario redefinir la adscripción o vinculación respectivas. No tendría sentido, en esos casos, que el Gobierno dentro de los términos legales pueda realizar la fusión de entidades (numeral 15 del artículo 189) o modificar su estructura (numeral 16 del artículo 189), pero que se requiriera de una ley que ulteriormente señalara el Ministerio o departamento administrativo de adscripción o vinculación.

Lo que parece acontecer según se desprende del texto de esta sentencia es que la Corte, contra el texto constitucional expreso (artículo 189 numerales 15 y 16) y modificando aún orientaciones plasmadas en las sentencias C-262 de 1995 y C-702 de 1999 no acepta que dentro de los condicionamientos legales, más o menos amplios, según el supuesto de que se trate, pueda el Presidente de la República con fundamento directo en la Constitución, fusionar entidades o modificar la estructura de la mismas 5.

Por ello la Corte pudo no haber reparado que en la ponencia original se formulaba una propuesta de exequibilidad condicionada de la norma acusada, bajo el supuesto de que la Ley al regular las competencias del Presidente de la República, conforme a la previsión expresa de los citados numerales 15 y 16 del Artículo 189 y en armonía con el artículo 150 de la Constitución, bien podía prever que en esos supuestos específicos el Gobierno como consecuencia de la fusión o de la modificación estructural pudiese cambiar la adscripción o la vinculación de la entidad o entidades concernidas.

La interpretación que se postulaba en dicha ponencia, es la que consulta, a mi juicio, de manera genuina, las orientaciones plasmadas en la Constitución vigente en consonancia con la reformulación plasmada respecto de las relaciones Legislador- Gobierno- Presidente de la República- en cuanto al ejercicio de la potestad organizatoria del Estado, para el cumplimiento de las finalidades esenciales que a éste competen dentro del Estado social de derecho.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Adhiero a este Salvamento :

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

1 Sentencia C-299 de 1994. Magistrado Antonio Barrera Carbonell.

2 Sentencia C-727 de 2000. Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa

3 Sentencia C-262/95 . Magistrado Fabio Morón Díaz

4 Sentencia C-702 de 1999. Magistrado Fabio Morón Díaz.

5 Sobre el particular, cabría afirmar que la sentencia 1437-2000 coincide quizá más con las orientaciones de salvamentos de voto suscritos por el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo a providencias anteriores (como la mencionada C-702 de 1999) que con la línea adoptada mayoritariamente, en su momento.