

Sentencia C-246/04

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Evolución histórica

PODER-División y control

SEPARACION DE PODERES, COLABORACION ARMONICA Y CONTROL MUTUO

DIVISION DE PODERES-Fiscalización y control

En términos generales la fiscalización y el control son inmanentes a la consagración constitucional de la división de poderes, y no excepción a la misma, pues el control aparece como el instrumento indispensable para que el equilibrio, y con él la libertad, puedan ser realidad.

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO NACIONAL-
Función especial

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO NACIONAL-
Aspectos relevantes

SEPARACION DE PODERES, COLABORACION ARMONICA Y CONTROL MUTUO-Evolución en el
constitucionalismo colombiano

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO NACIONAL-
Fortalecimiento

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES Y COLABORACION ARMONICA-Alcance

Si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas.

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION-Fundamento

Según el artículo 114 Superior corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes “y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”, función ésta que en criterio de la Corte “encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público”, caracterizando nuestro Estado de Derecho.

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL EJECUTIVO-Manifestaciones

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES, COLABORACION ARMONICA Y CONTROL MUTUO-Alcance/CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION-Límites

En virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aún cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la administración tiene límites, pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución.

COLABORACION ARMONICA Y CONTROL POLITICO EN CELEBRACION DE CONTRATOS Y NEGOCIACION DE EMPRESTITOS

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función de conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos y negociar empréstitos

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Función de celebración de contratos que le correspondan

CELEBRACION DE CONTRATOS Y NEGOCIACION DE EMPRESTITOS-Competencia dual

LEY DE AUTORIZACIONES-Carácter excepcional

LEY DE AUTORIZACIONES EN PROCESO CONTRACTUAL-Razón de ser de la competencia legislativa

La razón de ser de la competencia del legislador en estas materias radica en la necesidad identificada por el constituyente de asegurar la intervención del órgano colegiado de representación popular en un proceso que como el contractual, compromete la responsabilidad y el patrimonio nacional. De ahí que se haya dicho que la ley de autorizaciones es el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional, ya que el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública

CELEBRACION DE CONTRATOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Autorización legislativa sujeta a realización de un acto de naturaleza administrativa/CELEBRACION DE CONTRATOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Actividad típicamente administrativa

Se ha afirmado que frente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y, por ende, se obligue en el campo contractual, pero no lo habilita para que, so pretexto de ejercer dicha competencia, imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa. Por su parte, la facultad del Gobierno es típicamente administrativa ya que los asuntos a los que se refieren tales autorizaciones son propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales. Tal es la autonomía del Ejecutivo en esta materia, que según lo dispuesto en el artículo 154 Superior, tiene iniciativa para presentar los proyectos de ley en esta materia. Al respecto, la Corte ha precisado que la limitación de la iniciativa gubernamental para las leyes que autorizan la celebración de contratos, también encuentra fundamento en el clásico principio de separación de funciones, toda vez que “la celebración de contratos es actividad típicamente ejecutiva, es arbitrio clarísimo para llevar a cabo la actividad propia de la administración”.

CELEBRACION DE CONTRATOS-Participación concurrente y separada entre el Congreso y el Ejecutivo

CONTROL POLITICO SOBRE AUTORIZACION PARA CELEBRACION DE CONTRATOS Y NEGOCIACION DE EMPRESTITOS-Función de seguimiento y evaluación imparcial

Al Congreso no le corresponde limitarse a extender la respectiva autorización legal, sino que, como órgano de representación popular y en ejercicio del control político que le corresponde, también debe hacer un seguimiento y una evaluación imparcial acerca del ejercicio de las autorizaciones conferidas, como quiera que se trata del ejercicio de funciones que compromete en forma significativa los intereses nacionales.

CELEBRACION DE CONTRATOS Y NEGOCIACION DE EMPRESTITOS-Competencias separadas pero concurrentes

En lo relativo a las atribuciones consagradas en los artículos 150-9 y 189-23 Constitucionales, tanto el legislador como el gobierno ejercen en forma separada pero concurrente sus competencias, pues el primero extiende por medio de ley una autorización para contratar, y vigila efectivamente el cumplimiento de la misma como expresión del control político, al paso que el segundo tiene iniciativa exclusiva para solicitar la expedición de la ley de autorización y la competencia para celebrar autónomamente los contratos respectivos.

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Origen y normatividad aplicable

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Funciones

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA EN CELEBRACION DE CONTRATOS Y NEGOCIACION DE EMPRESTITOS-No invasión de órbita competencial

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Emisión de concepto negativo vinculante

En relación con la facultad de la Comisión para emitir concepto negativo vinculante, observa la Corte que esta medida persigue una finalidad válida a la luz de los dictados de la Constitución, como quiera que a través de ella se pretende que el Congreso, en desarrollo de su función constitucional de control político, impida que determinada operación de crédito público pueda repercutir negativamente en la economía, cuando se trata de situaciones en las que los recursos necesarios que deban aportarse en estos casos para complementar los gastos en dólares tienen carácter inflacionario. En este evento, está claro que dicho concepto

constituye la máxima expresión de control político por parte del Congreso.

CONTROL DE LA INFLACION-Objetivo del Estado

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Funciones conceptuales

Por lo que hace a la restantes funciones conceptuales que cumple la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, la Corte tampoco encuentra reparos de constitucionalidad, pues al consistir en una opinión que no vincula al Congreso, excluye toda posibilidad de que el órgano legislativo pueda inmiscuirse en la gestión de asuntos del resorte exclusivo del Ejecutivo, como quiera que éste último conserva intacta su competencia administrativa para celebrar el contrato o negociar el empréstito con sujeción a la ley de autorizaciones, razón por lo cual no se vulnera el principio constitucional de la separación de poderes.

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO EN MATERIA DE OPERACIONES DE CREDITO EXTERNO-Función conceptual

A través de la función conceptual en cabeza de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, el Congreso materializa su función constitucional de control, pues al hacer un seguimiento de la actividad que desarrolla el Gobierno en materia de operaciones de crédito externo, a fin de verificar si ella se ajusta o no a los parámetros y condiciones señalados en la ley de autorizaciones, el órgano de representación popular cumple con su papel de veedor sobre la gestión del Ejecutivo, logrando de esta forma el pretendido equilibrio entre los poderes públicos.

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Concepto sobre contratación de empréstitos

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Concepto en materias relacionadas con crédito público

Al conceptuar en materias relacionadas con crédito público el Congreso no está expidiendo una ley de autorizaciones en la que fija parámetros y condiciones, requisitos, objetivos, fines y controles pertinentes bajo los cuales el Ejecutivo ha de ejercer su facultad administrativa en esa materia, sino que se pronuncia sobre el manejo de asuntos administrativos que

pueden llegar a comprometer intereses nacionales, dada la importancia que para el funcionamiento de nuestra economía tienen los recursos obtenidos mediante las operaciones de crédito público, como quiera que son elemento esencial para suplir deficiencias en el ahorro interno y en el cambio exterior frente a las necesidades del desarrollo.

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO EN MATERIA DE OPERACIÓN DE CREDITO PUBLICO EXTERNO-Carácter del concepto

Si bien la función que la ley otorga a la Comisión para emitir concepto sobre la respectiva operación crediticia es de carácter obligatorio para dicho organismo, su contenido no es vinculante para el Gobierno, salvo cuando se trata de concepto desfavorable, pues éste puede apartarse de dicho concepto. Pero lo que no puede hacer el Gobierno es abstenerse de convocar previamente a la Comisión para informarla, pues en tal evento afectaría la validez del contrato de crédito externo celebrado o garantizado, tal como lo prescribe el párrafo del artículo 2° de la Ley 18 de 1970. En otras palabras, para que el Gobierno o la entidad estatal pueda proceder a gestionar una operación de crédito público externo, debe informar a dicha Comisión, y en caso de que éste organismo no emita concepto favorable el Ejecutivo puede apartarse de sus recomendaciones, dado que tal concepto no tiene carácter vinculante.

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Función conceptual no invade ámbito funcional el Gobierno para contratación de deuda pública

La Corte no ve cómo la función conceptual de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público pueda desconocer la prohibición que respecto del Congreso consagra el artículo 136-1 de la Carta, de inmiscuirse en asuntos propios de otra autoridad, ya que, se repite, a través de este organismo el órgano legislativo no invade el ámbito funcional del Gobierno para la contratación de deuda pública, como quiera que solo se limita a desempeñar su función de control político sobre el Gobierno y la administración, conforme a lo dispuesto en los artículos 114 y 150-9 de la Constitución.

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Mecanismo para efectivizar control político y colaboración armónica entre los poderes

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-No cumple funciones de

asesoramiento y consejo al Gobierno

Sí resulta contrario a la Carta es que dicha Comisión cumpla funciones de asesoramiento y consejo, pues al ejercer éstas atribuciones no sólo desconoce el principio de separación de poderes sino que también desnaturaliza la función de control político en cabeza del Congreso de la República. Para la Corte, mediante las funciones de asesoramiento y consejo el órgano legislativo se inmiscuye en asuntos propios de la órbita del Ejecutivo, pues al cumplir tareas de orientación acerca del ejercicio de la actividad administrativa en materia de celebración de empréstitos, impide que el Gobierno pueda desarrollar la competencia que le reconoce el artículo 150-9 Superior para vincularse autónomamente en el campo contractual, situación que evidentemente resulta contraria al principio de la separación funcional de las ramas del poder público consagrado en el artículo 113 Superior. Además, al dar su consejo acerca de la gestión de empréstitos por parte del Gobierno la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público compromete la imparcialidad que caracteriza la función de control político, pues si a través de la función asesora ha sentado pautas sobre la forma como debe ser desarrollada la actividad contractual por parte del Gobierno, dicho organismo pierde toda ecuanimidad y neutralidad para vigilar efectivamente el desarrollo de las autorizaciones conferidas al Ejecutivo en este ámbito.

Referencia: expediente D-4829

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4° y 6° (parciales) de la Ley 18 de 1970; parágrafo 2° (parcial) del artículo 41 de la Ley 80 de 1993; parágrafo del artículo 7° y artículo 24 (parcial) de la Ley 185 de 1995; y artículo 38 de la Ley 344 de 1996.

Demandante: Andrée Viana Garcés

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., dieciséis (16) marzo de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, la ciudadana Andrée Viana Garcés presenta demanda contra las disposiciones legales en referencia.

La Magistrada Sustanciadora admitió la demanda por cumplir con los requisitos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y ordenó la fijación en lista de las normas acusadas, al tiempo que dispuso el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Así mismo, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De igual forma, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Banco de la República y al Departamento Nacional de Planeación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas cuya constitucionalidad se revisa, subrayando y resaltando los apartes demandados:

“Ley 18 de 1970

(Diciembre 22)

Por la cual se amplían unas autorizaciones al Gobierno para celebrar operaciones de crédito externo, se reglamenta la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y se dictan otras disposiciones

Artículo 4°. La Comisión Interparlamentaria de que habla el artículo segundo, en su condición de asesora del Gobierno, deberá ser reunida por éste, aún estando en receso el Congreso, con el fin de obtener su consejo sobre los empréstitos que el Gobierno esté gestionando.

(...)

Artículo 6°. La Comisión Interparlamentaria se denominará Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. Esta Comisión deberá dar cuenta al Congreso, por intermedio de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara, sobre el cumplimiento de las disposiciones anteriores. Asimismo, cuando a su juicio el Gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio de la deuda exterior más allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables para el país, deberá expresarlo formalmente al Gobierno e informar al Congreso para que se tomen los correctivos necesarios, salvo el caso del artículo 3° en el cual el concepto desfavorable de la Comisión Interparlamentaria obliga al Gobierno y en consecuencia la respectiva operación crediticia no podrá celebrarse mientras subsistan las circunstancias allí contempladas.

“LEY 80 DE 1993

(octubre 28)

por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

Los contratos estatales son *intuitu personae* y, en consecuencia, una vez celebrados no

podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante.

En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

Parágrafo 1o. Para efectos de lo establecido en el presente artículo, la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

Parágrafo 2o. Operaciones de crédito publico. Sin perjuicio de lo previsto en leyes especiales, para efectos de la presente ley se consideran operaciones de crédito público las que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales.

Así mismo, las entidades estatales podrán celebrar las operaciones propias para el manejo de la deuda, tales como la refinanciación, reestructuración, renegociación, reordenamiento, conversión, sustitución, compra y venta de deuda pública, acuerdos de pago, cobertura de riesgos, las que tengan por objeto reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil, así como las de capitalización con ventas de activos, titularización y aquellas operaciones de similar naturaleza que en el futuro se desarrollen. Para efectos del desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones se podrán constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, lo mismo que cuando estén destinados al pago de pasivos laborales.

Cuando las operaciones señaladas en el inciso anterior se refieran a operaciones de crédito

público externo o asimiladas, se requerirá autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que podrá otorgarse en forma general o individual, dependiendo de la cuantía y modalidad de la operación.

Para la gestión y celebración de toda operación de crédito externo y operaciones asimiladas a éstas de las entidades estatales y para las operaciones de crédito público interno y operaciones asimiladas a estas por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas, así como para el otorgamiento de la garantía de la Nación se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previos los conceptos favorables del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación.

El Gobierno Nacional, mediante decreto reglamentario que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 1993, con base en la cuantía y modalidad de las operaciones, su incidencia en el manejo ordenado de la economía y en los principios orgánicos de este Estatuto de Contratación, podrá determinar los casos en que no se requieran los conceptos mencionados, así como impartir autorizaciones de carácter general para dichas operaciones. En todo caso, las operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ésta, con plazo mayor de un año, requerirán concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Las operaciones de crédito público interno de las entidades territoriales y sus descentralizadas se regularán por las disposiciones contenidas en los Decretos 1222 y 1333 de 1986, que continúan vigentes, salvo lo previsto en forma expresa en esta Ley. En todo caso, con antelación al desembolso de los recursos provenientes de estas operaciones, éstas deberán registrarse en la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De conformidad con las condiciones generales que establezca la autoridad monetaria, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública interna de las entidades territoriales y sus descentralizadas requerirá autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concepto previo favorable de los organismos departamentales o distritales de planeación, según el caso. Cada uno de los conceptos y autorizaciones requeridos deberá producirse dentro del término de dos meses, contados a partir de la fecha en que los organismos que deban expedirlos reciban la documentación requerida en forma completa.

Transcurrido este término para cada organismo, se entenderá otorgado el concepto o autorización respectiva.

En ningún caso se otorgará la garantía de la Nación a las operaciones de crédito público interno de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, ni a operaciones de particulares.

Las operaciones a que se refiere el presente artículo y las conexas con éstas se contratarán en forma directa. Su publicación, si a ello hubiere lugar, se cumplirá en el Diario Oficial cuando se trate de operaciones de la Nación y sus entidades descentralizadas. Para operaciones de la Nación este requisito se entenderá cumplido en la fecha de la orden de publicación impartida por el Director General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en las entidades descentralizadas del orden nacional en la fecha del pago de los derechos correspondientes por parte de la entidad contratante.

Salvo lo que determine el Consejo de Ministros, queda prohibida cualquier estipulación que obligue a la entidad estatal prestataria a adoptar medidas en materia de precios, tarifas y en general, el compromiso de asumir decisiones o actuaciones sobre asuntos de su exclusiva competencia, en virtud de su carácter público. Así mismo, en los contratos de garantía la Nación sólo podrá garantizar obligaciones de pago.

Las operaciones a que se refiere este artículo y que se celebren para ser ejecutadas en el exterior se someterán a la jurisdicción que se pacte en los contratos.

Parágrafo 3o. Salvo lo previsto en el parágrafo anterior, perfeccionado el contrato, se solicitará su publicación en el Diario Oficial o Gaceta Oficial correspondiente a la respectiva entidad territorial, o a falta de dicho medio, por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa territorial, que permita a los habitantes conocer su contenido. Cuando se utilice un medio de divulgación oficial, éste requisito se entiende cumplido con el pago de los derechos correspondientes.”

“Ley 185 de 1995

(enero 27)

por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, se

autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

Artículo 7°. Las operaciones previstas en el artículo 13 de la Ley 51 de 1990 podrán efectuarse entre la Nación y las entidades públicas y entre éstas entre sí. De igual forma, el Gobierno Nacional podrá ordenar que se efectúen novaciones de obligaciones entre las entidades antes señaladas.

Parágrafo. Las autorizaciones de que trata el presente artículo requieren concepto previo de la Comisión de Crédito Público.

(...)

Artículo 24. Para todos los efectos previsto en el inciso 5° del Parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, la Comisión de Crédito Público emitirá un concepto preliminar que permita iniciar las gestiones pertinentes para las operaciones de crédito público y un concepto definitivo que haga posible la ejecución de las mismas en cada caso particular.

Se exceptúan de lo anterior las operaciones relacionadas con la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, para los cuales la Comisión de Crédito Público, emitirá su concepto por una sola vez.”

“LEY 344 DE 1996

(diciembre 27)

por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 38. Contabilización de las garantías de la Nación. Las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales se contabilizarán en un cupo

separado cuyo monto se establece inicialmente en la suma de cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$4.500.000.000), tanto para operaciones internas como externas.

Para la utilización del cupo de garantías se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto del CONPES y el de la Comisión de Crédito Público.

Este cupo se afectará inicialmente con las garantías otorgadas por la Nación con cargo al cupo de endeudamiento de la Ley 185 de 1995. Los montos liberados en razón de la aplicación de esta ley incrementarán en igual cuantía el cupo de crédito.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Sostiene la accionante que las normas acusadas vulneran los artículos 113, 136 numeral 1, 150 numeral 9 y 209 de la Constitución.

En su parecer la Ley 5ª de 1992 mantuvo la Comisión Interparlamentaria asesora en materias de crédito público, creada a la luz de la Constitución anterior, conservando las mismas funciones que se le adjudicaron en ese entonces, incluso algunas otorgadas por la Ley 18 de 1970, y que consisten en asesorar al Gobierno sobre los empréstitos que esté gestionando, y en proferir concepto desfavorable obligatorio en los casos en los que éste pretenda realizar una operación de crédito público sin contar con los correspondientes recursos internos sanos en moneda colombiana, necesarios para complementar los gastos en dólares.

Señala que el legislador, en desarrollo de lo prescrito en el artículo 150 numeral 9 de la Constitución, mediante la Ley 80 de 1993, estableció los requisitos y procedimientos con cuya observancia y agotamiento el Gobierno queda autorizado para realizar operaciones de crédito público, y condicionó la celebración de las operaciones de crédito público externas de la Nación y de las garantizadas por ésta con plazo mayor de un año a la obtención de concepto favorable de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Agrega que la Ley 185 de 1995, detalló el procedimiento ante dicha comisión haciendo obligatoria la emisión de un doble concepto, uno para autorizar el inicio de las negociaciones y otro para la celebración de cada empréstito en concreto. Además, aduce que la Ley 344 de 1996 reitera la necesidad de contar con los conceptos mencionados.

En su parecer, la función que atribuye el artículo 6° de la Ley 18 de 1970, a la que remite al artículo 65 de la Ley 5ª de 1992, así como lo establecido en parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, desarrollada por los artículos 7 y 24 de la Ley 185 de 1996 y el artículo 38 de la Ley 344 de 1996, desconoce lo dispuesto en el artículo 150 numeral 9 de la Carta, según el cual las autorizaciones para contratar y negociar empréstitos deben ser otorgadas por el Congreso mediante leyes, y no por una Comisión Permanente mediante actos que, por su contenido y finalidad, además por el contexto en que se expiden, son de naturaleza administrativa.

Advierte que como además se trata funciones administrativas propias del Gobierno que son ejercidas por parte del legislativo, se desconoce el principio de la tridivisión del poder público consagrado en el artículo 113 Superior. En su opinión, de esta forma se desnaturaliza el ejercicio del control político sobre ese tipo de operaciones, generando un exceso de procedimientos que termina afectando los principios rectores de la función pública consagrados en el artículo 209 Superior.

Argumenta que el concepto que profiere la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público constituye una autorización que otorga el Congreso por vía diferente a la de la ley, por lo que, en su sentir, las regulaciones contenidas en cada una de las disposiciones acusadas, vulneran el artículo 150 numeral 9 de la Constitución en virtud del cual corresponde al órgano legislativo conceder mediante ley autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.

Al respecto, argumenta que con la reforma constitucional de 1991 se mantuvo el espíritu de la Constitución de 1886, en el sentido de que el Gobierno debe solicitar autorizaciones al Congreso para celebrar contratos y negociar empréstitos, autorización que, a su juicio, bien puede ser general o bien para un caso determinado y que de ser procedente debe estar contenida en una ley.

Asegura que la Constitución atribuyó al Congreso la facultad de autorizar la celebración de contratos y la negociación de empréstitos mediante leyes. Por ello, afirma que el Congreso al expedir la Ley 18 de 1970, la Ley 80 de 1993, la Ley 185 de 1996 y la Ley 344 de 1994, excedió las atribuciones otorgadas por la norma constitucional, modificándose de esta forma su contenido, lo que no puede hacerse mediante una simple ley, sino por medio de los

mecanismos consagrados para tal efecto.

Considera que el artículo 150 numeral 9 de la Carta sólo exige para que el Gobierno pueda contratar y negociar empréstitos, la existencia de una ley de autorizaciones que lo habilite para esos fines. A su juicio, la norma no impone al Ejecutivo ningún requisito adicional para iniciar la gestión de un empréstito o para celebrar los contratos respectivos. Advierte que sin embargo las normas acusadas imponen unos requisitos adicionales a los que exige la Constitución, como la necesidad de obtener un consejo o un concepto vinculante proferido por la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, con lo cual el legislador convierte a dicha Comisión en un organismo protagónico y decisivo en el proceso administrativo de gestión y contratación de empréstitos públicos.

Sostiene que tanto el artículo 6° de la Ley 18 de 1970, que otorga a la Comisión la facultad de expedir un concepto que si es desfavorable obliga al el Gobierno en caso de que éste quisiera realizar operaciones de crédito público sin contar con recursos sanos suficientes para soportarlos, como el parágrafo segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, y los artículos 7 y 24 de la Ley 185 de 1995 y el 38 de 1996, que establecen que las operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ella, con plazo mayor de un año, requieren concepto de la Comisión, modifican el artículo 150 numeral 9 de la Carta, pues esta norma superior indica que las autorizaciones para negociar y contratar empréstitos las otorga el Congreso mediante ley, y no un grupo de seis parlamentarios mediante acto de diferente naturaleza.

Afirma que si se tiene en cuenta que el Gobierno sólo puede negociar y celebrar contratos de crédito público previa autorización legal, entonces, en ausencia de ésta y ante la prohibición expresa del legislador, no son procedentes dichas negociaciones y celebración de empréstitos. Por ello, considera que resulta inconstitucional e inocio el concepto vinculante de la Comisión, pues, en su sentir, con o sin él, el Gobierno no podría gestionar y suscribir créditos externos mientras subsistan las comentadas circunstancias.

Manifiesta que si bien es cierto que el Congreso de la República tiene la potestad de hacer las leyes, según lo dispuesto en el artículo 150 de la Carta Política, no lo es menos que ella ha de ejercerse dentro de los límites que consagra la propia Constitución, y agrega que el otorgar facultades administrativas propias del Ejecutivo a una comisión permanente,

desborda las funciones constitucionales del Congreso.

Dice la accionante que la asesoría previa que trata el artículo 4° de la Ley 18 de 1970, así como el concepto de que trata el artículo 6° de la misma, al igual que aquél previsto en el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en la Ley 185 de 1995 y 344 de 1996, son fruto del ejercicio de una función administrativa que, pese a ser típica del ejecutivo, le fue atribuida a dicha comisión contraviniendo los principios de la separación de poderes y la colaboración armónica consagrada en el artículo 113 de la Constitución y desnaturalizando la función de control político.

En su criterio, la facultad que la Constitución otorga al Congreso para conceder autorizaciones al Gobierno para contratar y negociar empréstitos, se refiere a funciones de carácter administrativo, es decir, aquellas que se encuentran en la esfera propia del Gobierno, pero respecto a éstas, la Constitución prescribe cierta participación del legislador.

Considera que la colaboración armónica entre las ramas legislativa y ejecutiva es evidente en el tema de la contratación de empréstitos públicos, pues, la primera, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, está encargada de proferir las leyes marco para señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, y también, mediante ley, de manera previa autorizar al ejecutivo con el fin de adelantar los trámites y actuaciones administrativas para obtener crédito, debiendo posteriormente el legislativo ejercer el control político sobre el uso de esas autorizaciones con base en los informe que debe rendirle el Gobierno. Explica que por su parte la rama ejecutiva se encarga de todo el proceso de evaluación técnica y financiera previa negociación, suscripción y ejecución de los empréstitos, ya que dicho proceso es de naturaleza administrativa debiendo ceñirse a lo prescrito en la respectiva ley de autorizaciones.

En su sentir, las normas impugnadas al asignarle a la Comisión las funciones de aconsejar al Gobierno y aprobar o improbar la gestión y celebración de algunos contratos de empréstitos y de otras operaciones de crédito público, la convierten en una entidad coadministradora, en el primer evento porque se hace partícipe del proceso decisorio de cada caso en particular y, en el segundo, porque de ella depende la decisión de negociar y contratar, cuando la adopción de dicha resolución corresponde a la esfera propia del Gobierno.

Aduce que de acuerdo con las normas acusadas el Gobierno, aún después de la expedición de la correspondiente ley de autorizaciones, no es libre de negociar un empréstito o abstenerse de hacerlo, ni de celebrar el contrato, sino que debe consultar a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y someterse a la decisión que ella adopte, por lo que es ésta última la verdadera adjudicataria de la potestad gubernamental referida quedando la administración reducida a un ejecutor obediente del criterio de seis parlamentarios que conforman la mencionada Comisión.

Para la demandante resulta claro que el legislador al expedir cada una de las normas acusadas, atribuyó una potestad propia y exclusiva del Ejecutivo a una Comisión Permanente del Congreso de la República, afectando el principio de la separación de funciones de las ramas del poder público, elemento de legitimación de un régimen democrático.

A su juicio, esto supone una abierta violación del artículo 113 de la Constitución, pues 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 que se considere límites a sus competencias.

Concluye que las dos situaciones no queridas por el constituyente, tienen ocurrencia en virtud de las disposiciones atacadas. Sobre éste punto concluye que “ a) Tiene lugar la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo: tanto al ejecutivo como la Comisión les ha sido asignada la función de decidir sobre la negociación y celebración de empréstitos y, b) se permite que uno de los dos órganos ejerza funciones a discreción, sin considerar límite alguno de competencias: el Ejecutivo depende, en la adopción de la decisión definitiva de la Comisión, y dado que ésta pertenece al órgano Legislador titular del control político de ese tipo de actos, el ejercicio de dicha potestad en cabeza de la Comisión es, casi, ilimitada.”

Considera que la violación del artículo 113 superior genera la imposibilidad de satisfacer la finalidad buscada por el Constituyente, que es en últimas permitir, en el marco de la colaboración armónica entre el Gobierno y el Congreso, el ejercicio sano y eficiente del control político, y agrega que si quien asesora al Gobierno o decide sobre la negociación y celebración de un contrato u otro tipo de operación de crédito público es un grupo de parlamentarios, el control político, cuyo presupuesto fundamental es buscar el equilibrio de

poderes, resulta viciado y desnaturalizado, para dar una absoluta preponderancia del legislador.

En su concepto, la Comisión coadministra, incluso con mayo autoridad que el Gobierno, y éste no será sujeto de control posterior por el Congreso, pues la decisión no fue suya sino de éste último mediante una Comisión Interparlamentaria.

De otro lado, sostiene que la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público se inmiscuye en las funciones propias del Gobierno desconociendo la prohibición expresa contenida en el artículo 136 numeral 1 de la Constitución.

Al respecto, explica que en ejercicio de la facultad de aconsejar y/o decidir si es procedente o no la negociación y suscripción de contratos de empréstito público, la Comisión se intromete en asuntos propios de la esfera del Ejecutivo, ya que es ella quien finalmente toma la decisión, interviniendo directa e indebidamente en asuntos de privativa competencia del Gobierno. Agrega que en los casos en que el concepto no es obligatorio, de todas formas los consejos o asesorías al Gobierno suponen la participación directa en el proceso administrativo de toma de decisiones exclusivas de la órbita del ejecutivo.

Señala que, adicionalmente, tal concepto, obligatorio o no, en la medida en que es fruto del ejercicio de funciones diferentes a las del legislativo y que, por eso mismo, es gestado en una reunión de parlamentarios efectuada al margen del ordenamiento constitucional, carece de toda validez de acuerdo con lo previsto en el artículo 149 de la Carta.

Finalmente, indica que el procedimiento que se ha diseñado a raíz de la obligatoriedad del concepto previsto en el párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, en la Ley 185 de 1995 y en la Ley 344 e 1996 supone trámites adicionales a los que podrían derivarse de un desarrollo adecuado de la Constitución, lo cual propicia el aprovechamiento de cargos, exceso de poderes personales y, en general, prácticas corruptas que vulneran los principios de la administración pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

En este sentido argumenta que la obligación de consultar a una Comisión pese a la existencia de una ley de autorizaciones, vulnera los principios de economía, celeridad y eficacia, consagrados en el artículo 209 Superior, los que igualmente pueden predicarse de la función legislativa, como se deduce de los preceptos constitucionales.

En su parecer, la capacidad del Estado para cumplir su fin de servicio a la sociedad resulta disminuida si los planes de Gobierno, aprobados mediante leyes, quedan sometidos al capricho de unos pocos miembros del Congreso que deciden su procedencia en reuniones y mediante decisiones huérfanas de amparo constitucional.

Aduce que a raíz de que el legislador impuso la obligatoriedad de los conceptos de la Comisión, se ha debido diseñar un proceso previo a la negociación y suscripción de las operaciones de crédito público en el cual se consulta dos veces a dicha Comisión: previo el inicio de las gestiones de negociación y previa la suscripción del contrato, lo que, según la demandante, supone un exceso de trámites, la legalización de escenarios propicios para que seis parlamentarios ejerzan el poder de decidir sobre los ingresos que necesita el Gobierno para cumplir con las finalidades propias del Estado Social de Derecho.

Indica que la concentración de semejante poder en seis personas genera un riesgo, en el sentido de que la decisión este precedida de transacciones, negociaciones e intercambios de favores que no consultan la moral pública y que comprometerán intereses particulares, con lo cual se desconoce el deber estatal de prevenir la corrupción y adoptar y promover los mecanismos necesarios para prevenirla, detectarla, sancionarla y erradicarla. Afirma que, por el contrario, se crea un foco de poder concentrado y sin control que genera prácticas corruptas.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El apoderado del Ministerio, Jaime Romero Mayor, interviene en defensa de los preceptos acusadas.

Indica que de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, la Comisión Asesora Interparlamentaria de Crédito Público es un órgano encargado de presentar informes al congreso sobre las operaciones de crédito externo autorizadas por la ley al Gobierno, sobre los correctivos que deban asumirse cuando a juicio de la Comisión el Ejecutivo este comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio de la deuda, y sobre los demás asuntos que

dispongan las leyes.

Argumenta que la Comisión Interparlamentaria tiene dos objetivos: el primero es realizar un seguimiento del cumplimiento de las leyes de autorizaciones que se promulgan, para que el Gobierno pueda efectuar las operaciones de crédito público; y el segundo, informar al Congreso cuando éstas normas sean inobservadas por el Gobierno para que se tomen los correctivos necesarios.

En su sentir, siendo estos los objetivos de la Comisión, ésta no reemplaza en momento alguno la función del Congreso señalada en el artículo 150 numeral 9 Superior, ya que la ley de autorizaciones es aquella por medio de la cual el Congreso ejerce su función legislativa, que nunca es reemplazada por el concepto de la citada Comisión. Afirma que, por el contrario, dichos conceptos le sirven a los intereses generales del legislador de preservar la integridad y el cumplimiento de las normas que aprueba.

A su juicio, no tiene razón la demandante al indicar que la Comisión está asumiendo el papel del Congreso, pues los conceptos e informes que ella rinde no sustituyen la obligación constitucional otorgada al legislador de promulgar las leyes con base en las cuales el Gobierno pueda negociar empréstitos.

Explica que operativamente la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público propende por la coordinación de las diferentes ramas del poder público, pues no vulnera la independencia de cada una de ellas, teniendo en cuenta que sus responsabilidades no se ven modificados por éste órgano, pues por el contrario tiende a que los empréstitos que celebre el Gobierno estén de acuerdo con las normas que el legislador establece, permitiendo que en el momento de la promulgación de las leyes que aprueban los empréstitos, todos los parlamentarios estén informados sobre el particular con imparcialidad.

Expone que la Comisión realiza una doble función de seguimiento y de información al Congreso, lo cual indica que no asume responsabilidades propias del Gobierno ni del Congreso, pues es un organismo de coordinación que participa junto con el Ejecutivo en la evaluación de las operaciones de crédito público.

En su concepto, el consejo que brinda la Comisión no compromete al Ejecutivo, solamente la Comisión manifiesta su parecer para que el Gobierno decida si va a llevar a cabo o no la

operación que pretende.

Señala que las normas demandadas no establecen que el concepto debe ser favorable para que la operación de crédito público se pueda realizar. En su parecer, solamente se prevé que éste debe ser previo, con lo cual no se obliga a que el Gobierno tome las decisiones en el sentido que indique la Comisión, sino solamente recibir un concepto.

Considera que lo anterior implica que para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda proceder a gestionar una operación de crédito público, debe consultar a la Comisión, pero que en caso de que ésta no expida concepto favorable, el Ejecutivo puede apartarse de sus recomendaciones, siempre y cuando cumpla con la ley.

Aduce que solamente el artículo 6° de la ley 18 de 1970 establece que el concepto desfavorable de la Comisión obliga al Ejecutivo, de modo que la respectiva operación crediticia no puede celebrarse. Sin embargo, indica que esta disposición debe entenderse en concordancia con las demás normas a que ella hace referencia.

Explica que el concepto que impediría la celebración de una operación crediticia es aquél en el que la Comisión establece que el Gobierno pretende la celebración de un contrato o garantía a pesar de que carece de los correspondientes recursos internos sanos en moneda colombiana, necesarios para complementar los gastos en dólares. Advierte que esto es una obligación legal para el Ejecutivo, pues está contenida en el artículo 3° de la Ley 18 de 1970, lo que no desnaturaliza las funciones de la Comisión, ya que esta debe, en todo caso, informar al Congreso y dar su concepto al Gobierno. Agrega que en éste caso la Comisión funciona como un órgano de coordinación y de verificación que señala de manera previa una operación que puede comprometer la sostenibilidad de la deuda pública.

Alega que es una obligación legal de la Comisión servir como mecanismo de verificación anterior a la celebración de los acuerdos que puedan lesionar al Estado lo que, en ningún evento, constituye un cogobierno, ya que las condiciones que se verifican son de naturaleza legal, pues en todo caso, será la ley la que debe cumplirse y no el concepto de dicha comisión.

Por lo expuesto, solicita que se declare la exequibilidad de los apartes acusados de los preceptos impugnados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación en concepto Nro. 3388 del 17 de octubre de 2003, considera que en materia contractual, en virtud del principio de colaboración armónica, el constituyente estableció que le corresponde al Legislador, previa solicitud de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.

En su parecer, esta facultad se entiende como un beneplácito que el legislador otorga al Gobierno para que pueda ejercer una función propia, como una expresión del ejercicio coordinado y armónico de la función pública, lo que en asuntos de operaciones de crédito va más allá debido a la directa relación que tiene éstas con el presupuesto nacional.

Considera que la aprobación de una ley de autorizaciones requiere de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, lo cual es excepcional, ya que en lo demás el legislador goza de la más amplia libertad de configuración para regular los asuntos contractuales, siempre y cuando no vulnere los límites constitucionales en la materia y se efectúe de manera razonable y proporcionada.

Explica que se consideran operaciones de crédito público las que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores, y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales.

Sostiene que la razón de ser de la autorización previa para celebrar contratos y negociar empréstitos radica en que se trata de asuntos de trascendencia pública que comprometen el erario público a cargo de la Nación, cuyos pagos corresponde aprobar al Congreso de la República, bien sea porque las transferencias de crédito se deben hacer para los objetivos previstos en el presupuesto, pues no puede efectuarse ningún gasto público que no haya sido decretado por el órgano legislativo.

Indica que en el presupuesto de gastos se deben incluir los propuestos por el Gobierno para atender debidamente el servicio de la deuda, tanto interna como externa, y esta es la manera como el Estado cumple con las obligaciones adquiridas por operaciones de crédito

público, muchas de las cuales se cubren mediante endeudamiento y refinanciación.

Afirma que el Gobierno debe rendir periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de las autorizaciones que se le otorguen para la celebración de contratos o negociación de empréstitos. Agrega que tanto la citada autorización previa como los informes periódicos acerca de su ejercicio resultan esenciales para que se ejerza el correspondiente y debido control político en cuanto comprometen directamente la responsabilidad fiscal de la República, la que recae en cabeza del legislador al competerse aprobar los presupuestos y las medidas impositivas en virtud de los principios de la legalidad del tributo y del gasto público.

En su concepto, resulta razonable que para salvaguardar los intereses del país en materia de deuda pública, el legislador exija que sea escuchado previamente por el Gobierno antes de realizar operaciones de crédito público, precisamente para evitar el incremento del déficit fiscal, el colapso económico, etc., por la realización de operaciones de crédito público sin control alguno y sin contrapeso técnico y político frente a la presión, especialmente de los organismos multilaterales de crédito y demás prestamistas del resto del mundo.

Igualmente, señala que resulta razonable que la Ley 5ª de 1992, al expedir el reglamento del Congreso, haya establecido la Comisión Interparlamentaria Asesora de Crédito Público con la finalidad de ocuparse de la labor técnica para el control político en materia de operaciones de crédito público externo, como labor propia del legislador, lo cual, a su juicio, se ajusta al criterio de la división del trabajo inherente a la separación funcional del poder público y responde a los principios de eficiencia, economía y eficacia que soportan tal función desconcentrada.

Frente a la autonomía contractual del Gobierno, argumenta que desde el instante mismo en que el Congreso concede autorizaciones a éste para celebrar contratos y negociar empréstitos, es autónomo para desarrollar las operaciones de crédito público autorizadas, en los términos establecido en la correspondiente ley.

Para el Procurador, los conceptos previos a la celebración de operaciones de crédito público no son obligatorios para el Gobierno, pero sí sirven para detectar los posibles errores e inconveniencias de todo orden para la Nación, a fin de que una vez puestos en evidencia sea el Ejecutivo quien decida. Explica que sólo así se preserva la independencia funcional de las

ramas del poder público, conjugada de manera razonable y proporcionada con la colaboración armónica que se establece en materia de crédito público. En su parecer, esto evita el cogobierno por parte del legislativo y la presunta tendencia a establecerse relaciones matizadas por la corrupción, en donde el entendimiento mutuo debe estar guiado por la buena fe en función de preservar los fines constitucionales.

Argumenta que las funciones establecidas para la Comisión de Crédito Público en el artículo 65 de la Ley 5ª de 1992 son de carácter informativo al Congreso acerca de las operaciones de crédito externo autorizadas al Gobierno, para cuyo cumplimiento debe éste convocarla previamente para informarla al respecto y también para informar al Congreso de los correctivos que deben tomarse cuando a juicio de la Comisión el Gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio de la deuda exterior más allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables.

Expresa que además los conceptos previos que el Gobierno debe escuchar de la Comisión de Crédito Público resultan adecuados a su finalidad, pues contribuyen a evitar que se comprometa la capacidad del país para atender la deuda exterior más allá de los límites razonables o que las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables, o devenir en vinculantes para establecer las responsabilidades del Ejecutivo, cuando en ejercicio de su autonomía no acoja las recomendaciones del control político y los resultados sean lesivos para el patrimonio de la nación.

Con base en estos argumentos el Jefe del Ministerio Público solicita se declare la exequibilidad condicionada de los apartes demandados de los artículos 4 y 6 de la Ley 18 de 1970, parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, parágrafo del artículo 7 y artículo 24 de la Ley 185 de 1995 y artículo 38 de la Ley 344 de 1996, bajo el entendido que los pronunciamientos realizados en virtud de la exigencia de concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para la celebración o garantías de contratos y operaciones de crédito público por parte del Gobierno, no son obligatorios para el desarrollo de la actividad contractual pertinente.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. Lo que se debate

Teniendo en cuenta los planteamientos hechos en la demanda, corresponde a la Corte en la presente oportunidad absolver los siguientes interrogantes:

* Si las funciones encomendadas por virtud de las normas acusadas a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público implican el otorgamiento de una función administrativa típica del ejecutivo, con lo cual se contraviene el principio constitucional de la separación de poderes (CP art. 113) y se desnaturaliza la función de control político del Congreso

* Si las funciones que por mandato de los preceptos impugnados debe cumplir la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público en materia de operaciones de crédito público que han sido autorizadas legalmente al Gobierno Nacional, constituyen una autorización por vía diferente de la ley, por lo que dichas previsiones modifican el artículo 150-9 de la Constitución

* Si el ejercicio de las funciones en cabeza de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público propicia el aprovechamiento de los cargos, exceso de poderes personales y prácticas corruptas que vulneran los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 Superior

A fin de despejar los anteriores problemas jurídicos, la Corte comenzará por estudiar i) los principios de la separación de poderes, colaboración armónica y control político del Congreso

sobre el Gobierno, para luego ii) analizar las competencias del Ejecutivo y el Legislativo en materia de contratación de empréstitos y el control político del Congreso en esta materia, para finalmente iii) definir si las funciones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público a que se refieren las normas demandadas vulneran la Carta o si, por el contrario, se ajustan a sus mandatos.

3. Separación de poderes, colaboración armónica, y control político del Congreso sobre el Ejecutivo

El principio constitucional de separación de poderes es uno de los presupuestos configurativos del Estado de Derecho y por ende un elemento fundamental del orden constitucional.

Desde la antigua Grecia, Platón y Aristóteles plantearon una forma mixta de gobierno que implicaba la participación en el poder de distintos estamentos, orientada hacia una concepción plural del poder más que de una división de poderes en sentido estricto.

Esta idea fue posteriormente recogida y expuesta teóricamente por Locke y Montesquieu quienes encuentran en la división de poderes la única forma de garantizar la libertad, como quiera que implicaba que cada función capital del Estado tuviera un titular distinto y que en el marco de esa separación los poderes se vincularan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y vetos.

Desde su formulación por Locke y Montesquieu, la separación de poderes más que pretender el establecimiento de una suerte de interrelación o coordinación armónica entre los poderes públicos, proponía una rígida división entre las funciones de los órganos estatales teniendo como objetivo básico impedir la concentración de poder en una sola persona o en un solo órgano, garantizando de esta forma efectivamente la libertad política de los coasociados a través de los mutuos controles entre los órganos estatales.

Recordemos el pensamiento de Montesquieu en el siguiente aparte de su obra “Sobre el Espíritu de las Leyes”:

“La libertad política, en un ciudadano, es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para poseer esa libertad es necesario que el

gobierno sea tal, que un ciudadano no pueda temer a otro.(...) La libertad política no se encuentra sino en los gobiernos moderados, ella no existe sino cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que, todo hombre que tiene poder está inclinado a abusar de él; hasta donde encuentre límites.

“Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Hay en cada Estado tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho Civil. (...) Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa se encuentra reunida con la potestad ejecutiva, no hay libertad, puesto que se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente”. (Subrayas fuera de texto)

Como puede apreciarse, el principio de la división tripartita de poderes se hizo derivar del análisis de las funciones del Estado, que eran tres con relación a la ley: hacerla, aplicarla y dirimir los conflictos que suscitaba su aplicación; es decir, las típicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Así pues, bastó con asignar cada una de estas funciones a órganos distintos, llamados poderes, para considerar que los derechos de los ciudadanos quedaban amparados de cualquier abuso de la autoridad pública, ya que al permanecer cada órgano en la órbita de su función se lograba que el poder frenara al poder.

Los planteamientos sobre división y control del poder influyeron en el constitucionalismo británico, americano y francés, reflejándose como características definitorias del concepto mismo de Constitución. Al respecto vale recordar el artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Francesa de 1789, según el cual “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

Pese a que la evolución misma de la teoría del Estado vino a imponer la necesidad de que los diferentes órganos de poder no actuaran en forma aislada e independiente, se conservó, sin embargo, la idea original de contar con un sistema de balanzas que equilibrara constantemente el peso entre ellos, el denominado “checks and balances”, con lo cual las ramas del poder público comenzaron a interactuar unas con otras, de forma tal que a la par que se producía una colaboración armónica entre ellas también operaba el control mutuo.

Así pues, al lado de la colaboración armónica entre las ramas del poder, que implica relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional, existen relaciones de control entre los órganos estatales, pues es una realidad que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre sino que también debe controlarse para que no se extralimite. Situación que se hace patente en el Estado Social de Derecho, donde el Estado se manifiesta e interviene en múltiples campos de la vida económica y social, lo cual exige el establecimiento de mecanismos de control tendientes a impedir el desbordamiento de los poderes públicos, o al menos, la toma de decisiones que puedan llegar a afectar o alterar significativamente a los coasociados.

Entre esos controles necesarios sobresale por su especificidad y por el carácter democrático y pluralista que lo inspira, el control ejercido sobre el Gobierno por parte del órgano de representación popular. En efecto, el control que ejerce el legislativo sobre el gobierno es el paradigma de los controles de índole política, toda vez que, independientemente que se trate de un sistema parlamentario o presidencial, no puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado, haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales. De ahí que el Congreso, como máximo representante de la comunidad y tutor del principio democrático, esté llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del Ejecutivo, con lo cual se produce una transformación en el rol que desempeña aquél órgano en el escenario de las instituciones estatales, pues aparte de su función primigenia de legislar debe controlar al que gobierna, es decir, al Ejecutivo, asegurando de esta forma un balance en el ejercicio del poder público.

En la práctica dicho control consiste en una valoración crítica, una suerte de vigilancia o fiscalización que hace el órgano legislativo acerca de la actuación del gobierno. En este tipo de control, la decisión, acto o decisión del ente controlado más que analizarse frente a una norma en concreto se enfrenta a la valoración política del legislativo. Además, en la praxis de este control político el elemento oportunidad juega un papel significativo, dado que puede ser ejercido cuando se estime políticamente más conveniente, con excepción de aquellos casos en que la Ley Fundamental señale el momento exacto en que debe aplicarse. Igualmente, desde el punto de vista de sus efectos el control político puede acarrear sanciones, aunque esta no es propiamente una de sus características esenciales, ya que en él lo relevante es la simple actividad de freno o limitación. Otro aspecto relevante en el

control político es su imparcialidad, pues es indispensable que el órgano legislativo mantenga la suficiente distancia en relación con el Ejecutivo a fin de que al ejercer vigilancia no invada la órbita funcional del Ejecutivo y termine ejerciendo sus funciones, o desconociendo los atributos y competencias que la Carta le ha asignado.

Invariablemente, las constituciones colombianas han consagrado la separación de poderes. Por ejemplo, la Constitución de 1853 estableció por primera vez las funciones de las tres ramas del poder público. La Carta de 1863, por su parte, señaló una separación de poderes más rígida al restringir la iniciativa legislativa únicamente al Congreso. La Constitución de 1886 dispuso que los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus funciones. Con la reforma constitucional de 1936 se modificó el principio de tridivisión del poder al introducir la exigencia de colaboración armónica entre los órganos del poder para la realización de los fines del Estado, cláusula que es reiterada en la reforma constitucional de 1945. Por su parte, la Constitución de 1991 también la consagra, al igual que la colaboración armónica entre sus diferentes órganos para la realización de los fines del Estado, como se precisará más adelante.

También nuestras constituciones han regulado el deber del Congreso de vigilar la actividad de la administración. En efecto, Constituciones como la del Estado de Tunja de 1811 (art. 35) y las del Estado de Antioquia de 1812 (art. 35) y de 1815 (Título III, Art. 19), establecieron el deber de la rama ejecutiva de presentar ante el Congreso un estado de cuentas de los gastos e inversiones realizadas en el año anterior, lo que significó el establecimiento de un control político del órgano legislativo, el cual se manifestaba mediante la revisión y aprobación del presupuesto nacional.

La Constitución de 1886 dispuso en su artículo 103-4-6, la facultad del Congreso de solicitar al Gobierno informes escritos o verbales para conocer los actos de la administración y de citar a los ministros para que concurrieran a las cámaras para rendir los informes verbales que éstas le solicitaran. Adicionalmente, el artículo 102-3 de dicha Carta Política, facultó a la Cámara de Representantes para examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro que presente el contralor. Como puede apreciarse, en esa Carta Política se incluyeron algunas de las manifestaciones más importantes del control político

que el Congreso debía ejercer sobre el ejecutivo, el cual fue reforzándose en las sucesivas reformas constitucionales, particularmente en la de 1968, que racionalizó, por así decirlo, el procedimiento para la citación y comparecencia de los ministros a las Cámaras y a sus comisiones permanentes.

Uno de los principales objetivos de la Asamblea Constituyente de 1991, fue reforzar la función de control político del Congreso de la República, entre otras razones, para que pudiera fiscalizar de manera más efectiva la actuación del gobierno. Tal propósito quedó plasmado en los debates realizados en el seno de dicha Asamblea donde se dijo:

“Las Constituciones Colombianas, sin excepción, otorgaron al Legislativo la responsabilidad del control político, hoy sin embargo, el balance del ejercicio de la potestad fiscalizadora, revela tal impotencia histórica del parlamento, que puede afirmarse que el control es a la inversa, es decir que en Colombia, es el Ejecutivo el que ejerce el control político del Parlamento (...).

“Al contrario de lo que ocurre en las democracias occidentales, en Colombia la tendencia no es fortalecer la función natural del Legislativo en relación con el Ejecutivo sino que ha llegado al extremo de prohibirla estableciendo en la Constitución Nacional que el Congreso esté impedido para dar votos de censura respecto de los actos oficiales. Esta ha sido una de las causas más notables de los abusos del poder por parte del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, puesto que no existen en la práctica mecanismos para ejercer efectivamente la vigilancia, la calificación y la sanción política a determinadas conductas del Gobierno”.¹

Siguiendo la tradición constitucional, la Constitución de 1991 consagra el principio de la separación de poderes al proclamar en su artículo 113:

“Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

“Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 113 Superior, los órganos del Estado se hallan

separados funcionalmente pero deben colaborar de forma armónica para realizar los fines del Estado (CP arts. 2 y 365). En cuanto hace a la separación funcional de los poderes y órganos del Estado, la jurisprudencia ha hecho hincapié en que su consagración es garantía del equilibrio y control entre los órganos del Estado:

“La separación de poderes es también un mecanismo esencial para evitar la arbitrariedad, mantener el ejercicio de la autoridad dentro de los límites permitidos por la Carta y asegurar así la libertad y seguridad de los asociados. La lógica de este dispositivo, no por conocida deja de ser esencial: la división de la función pública entre diferentes ramas permite que el poder no descansa únicamente en las manos de una sola persona o entidad, a fin de que los diversos órganos puedan controlarse recíprocamente. Esto significa que, como esta Corporación lo había señalado, la consagración de diversas ramas del poder y de órganos autónomos se lleva a cabo “con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana.” Por ello, como lo ha recordado esta Corte, “la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación”.²

“La teoría de la separación de poderes ha sido reelaborada por la doctrina constitucional, pasando de su concepción clásica inicial de Montesquieu, en la que cada rama del poder hacía una sola y misma cosa -legislar, ejecutar, juzgar-, a una nueva concepción en la que los diversos órganos del poder se articulan mediante funciones separadas, destinadas a la consecución de unos mismos y altos fines del Estado (artículos 2º, 3º, 113, 365 y 366 de la Constitución). Es por eso que el Congreso y el Gobierno deben coordinarse pero no duplicarse en las actividades que requieren su concurso simultáneo.

“Surge pues una interdependencia de las distintas ramas y órganos del poder, lo cual implica incluso un control recíproco entre ellos. No se trata por tanto de una fragmentación del poder del Estado sino de una articulación a través de la integración de varias fuerzas. Un nexo sistemático vincula entonces los fines esenciales del Estado y su organización. Como ya lo tiene establecido la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en su primera sentencia en Sala Plena, “la visión de una rígida separación de los poderes debe ser

superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas -que no pertenecen a un órgano sino al Estado- con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad”³ . Todo ello sin perjuicio de la constatación según la cual las ramas y órganos del Estado, al lado de sus funciones primigenias, desempeñan algunas funciones típicas de otras ramas y órganos. Se rompe así la matriz órgano-función, como ya lo había establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1985.⁴ (Subrayas fuera del texto original).

Sin embargo, la exigencia de colaboración armónica entre los órganos del Estado no puede dar lugar a una ruptura de la división de poderes ni del reparto funcional de competencias, de modo que determinado órgano termine ejerciendo las funciones atribuidas por la Carta a otro órgano. Sobre este punto, ha dicho la Corte:

“Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de “ejercicio armónico” de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones.

“Particularmente, el Congreso es un órgano del que emanan impulsos para los demás y tiene ante sí, por tanto, una variedad de alternativas y cursos de acción. En estas condiciones, no deberá escoger la opción que signifique en la práctica la clausura del ejercicio de las competencias de los demás órganos del Estado.”⁶

Y en el mismo sentido ha señalado:

“(…) el principio este de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional. Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo”.⁷

Así pues, si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas.

Es de resaltar que según el artículo 114 Superior corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes “y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”, función ésta que en criterio de la Corte “encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público”⁸, caracterizando nuestro Estado de Derecho. Ha dicho la Corte:

“En un Estado democrático se hace indispensable como garantía de la libertad y de los derechos fundamentales de los asociados, que se ejerzan por distintos órganos y de manera separada las funciones de legislar, administrar y juzgar. Su concentración en una sola de las ramas del poder conduce, necesariamente, a un Estado autoritario, al despotismo o a la tiranía. De la misma manera, el Estado democrático supone la adopción de recíprocos controles entre las ramas del poder, para que no impere la voluntad aislada de una de ellas. Es, pues, esencial que quien ejerza el poder, a su vez sepa que es objeto de control en su ejercicio. Es esa la razón por la cual al Ejecutivo lo vigila y controla desde el punto de vista político, el Congreso de la República que, además de la función de legislar ejerce como representante de la voluntad popular esa trascendental función democrática. Así mismo, la rama judicial, a su turno, no escapa a los controles establecidos en la Constitución Política. En síntesis, en una democracia, ninguna de las ramas del poder público puede sustraerse a la sujeción que le debe a la Constitución Política y a la ley. De lo contrario, desaparecería el Estado de Derecho”.⁹

El control político del Congreso sobre el Ejecutivo tiene en nuestro ordenamiento superior múltiples manifestaciones, entre otras, la moción de censura y la citación de los ministros (CP art. 135-8-9); el control sobre los estados de excepción (CP arts. 212, 213 y 215), y también

la presentación de informes del Gobierno al Congreso en relación con sus acciones y ejecutorias (CP art. 136-3, 150-9, 150-9 y 189-12).

Todo lo dicho anteriormente permite concluir, entonces, que en virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aún cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la administración tiene límites, pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución.

4. Colaboración armónica y control político en materia de celebración de contratos y negociación de empréstitos

Un evento donde se presentan al mismo tiempo la colaboración y el control entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, es el atinente a la autorización para celebrar contratos y negociar empréstitos, el cual se halla regulado en los artículos 150-9 y 189-23 de la Carta Política.

El numeral 9° del artículo 150 Superior dispone:

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

“(…)

“9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones”.

Por su parte, el numeral 23 del artículo 189 Fundamental establece:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“(…)

“23. Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley”.

Como puede apreciarse, en las materias a que se refiere esta disposición superior se configura una suerte de competencia dual entre Congreso y Gobierno, pues tal como lo ha señalado la jurisprudencia¹⁰, al primero corresponde establecer en forma detallada los parámetros y condiciones, requisitos, objetivos, fines y controles pertinentes, bajo los cuales el segundo ha de ejercer su facultad administrativa.

A los actos por medio de los cuales se materializa la competencia legislativa de que trata el artículo 150-9 Superior que se comenta, se le ha denominado genéricamente “leyes de autorizaciones”, siguiendo la tradición constitucional que se originó en la Constitución de 1886, cuyo artículo 76 numeral 11 también otorgaba al Congreso la misma facultad. Dicha autorización especial tiene carácter excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, como toda ley, ya que de lo contrario se violaría el principio de imparcialidad (artículo 209), que garantiza la igualdad (artículo 13) de todos para participar en la contratación pública.

La razón de ser de la competencia del legislador en estas materias radica en la necesidad identificada por el constituyente de asegurar la intervención del órgano colegiado de representación popular en un proceso que como el contractual, compromete la responsabilidad y el patrimonio nacional. De ahí que se haya dicho que la ley de autorizaciones es el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional, ya que el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública¹¹.

Como consecuencia de lo anterior, se ha afirmado que frente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y, por ende, se obligue en el campo contractual, pero no lo habilita para que, so pretexto de ejercer dicha competencia, imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa.

Por su parte, la facultad del Gobierno es típicamente administrativa¹² ya que los asuntos a los que se refieren tales autorizaciones son propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales. Tal es la autonomía del Ejecutivo en esta materia, que según lo dispuesto en el artículo 154 Superior, tiene iniciativa para presentar los proyectos de ley en esta materia¹³. Al respecto, la Corte ha precisado que la limitación de la iniciativa gubernamental para las leyes que autorizan la celebración de contratos, también encuentra fundamento en el clásico principio de separación de funciones, toda vez que “la celebración de contratos es actividad típicamente ejecutiva, es arbitrio clarísimo para llevar a cabo la actividad propia de la administración”. ¹⁴

La jurisprudencia ha reconocido que en este campo se presenta una participación concurrente y separada entre las funciones del Congreso y del Ejecutivo:

“De la independencia y armonización de las ramas del poder público en la contratación

“11. En el proceso de contratación nacional participa tanto el Congreso de la República como el Ejecutivo, en forma separada y armónica, como se anotó, de conformidad con los artículos 3º, 113, 150 y 189.23 constitucionales.

“En este orden de ideas, no puede afirmarse que se trata de una gestión pública exclusiva de una rama del poder. No. El constituyente en su sabiduría, tanto el del 91 como el del 86, quiso que la posibilidad de comprometer contractualmente a la Nación contara con la participación concurrente de dos ramas del poder público: la rama Legislativa y la rama Ejecutiva. Pero la participación de estas ramas es diferente, ya que el Congreso se limita a la normación y el ejecutivo contrata y ejecuta, de suerte que no se invaden recíprocamente su respectivas órbitas de acción.

No en vano el constituyente estableció en el artículo 136 de la Carta:

“Se prohíbe al congreso y a cada uno de sus cámaras:

“1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.”

“Esta disposición es reiterativa de la separación de poderes y tenía una mayor justificación en la Constitución original de 1886 (artículo 78.2), hasta antes de la reforma establecida en el Acto Legislativo Nº 3 de 1910 (artículo 41), porque la ley era entonces considerada soberana.

“12. En el caso particular de contratos de la administración pública, esta participación concurrente y separada encuentra su desarrollo en la Carta. En efecto, de la concordancia entre los numerales 9 y 14 del artículo 150, se desprende que el Congreso autoriza para contratar, en forma previa o posterior, respectivamente. El gobierno, por su parte, ejecuta, esto es, contrata, sin invadir la órbita de aquél. En este sentido, al reglamentar las funciones del Ejecutivo, la Constitución establece, en el numeral 23 del artículo 189, que le corresponde al Presidente de la República:

“23. Celebrar contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y a la ley” (las subrayadas no son del texto original).

“Luego la concordancia es total entre los artículos 150 y 189 constitucionales.

“13. La jurisprudencia nacional así lo ha entendido. En diversos fallos se ha sostenido la participación concurrente y separada del Congreso y el Ejecutivo en materia de contratación.

“El 24 de abril de 1972 sostuvo la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

“Estas normas regulan la coparticipación de las dos ramas del poder público, legislativa y ejecutiva, en la celebración de contratos...”

“Y la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de septiembre de 1977, dijo:

“La Corte ha venido sosteniendo la tesis de que el punto que se discute refleja una modalidad de actos oficiales que requieren de un lado la participación del Congreso, y de otro una actividad administrativa...”

“14. Ahora, un ejemplo de la interrelación armónica y separada de estas dos ramas lo constituye el hecho que, de un lado, el Gobierno participa en la normación del Congreso a través de la iniciativa legal, el trámite de urgencia, las objeciones y la sanción de la ley, entre

otros; y, de otro lado, en forma recíproca, el Congreso participa en materias relacionadas indirectamente con la gestión administrativa, como es el caso de la ley anual de presupuesto, el control político, los informes del Presidente, la aprobación de la cuenta general del presupuesto y el tesoro que realiza la Cámara de Representantes, entre otros”.¹⁵

Pero la facultad consagrada en el numeral 9° del artículo 150 Superior no corresponde solamente a una expresión del principio de separación y colaboración armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo; allí también se consagra una función de control político, toda vez que en virtud de lo dispuesto en la citada norma, si el Congreso decide autónomamente autorizar al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, éste a su vez, está en la obligación de “rendir periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas”.

Sobre el particular, la jurisprudencia ha dicho que a través de dicha cláusula “el Congreso se reserva su función constitucional de ejercer el control político de que trata el artículo 114 de la Carta, insinuado ya en los informes que el Gobierno debe presentarle acerca del uso que le ha conferido a las autorizaciones contractuales previstas en el artículo 150-9 precitado”.¹⁶

Es decir, que en virtud de lo dispuesto en la norma superior que se comenta, al Congreso no le corresponde limitarse a extender la respectiva autorización legal, sino que, como órgano de representación popular y en ejercicio del control político que le corresponde, también debe hacer un seguimiento y una evaluación imparcial acerca del ejercicio de las autorizaciones conferidas, como quiera que se trata del ejercicio de funciones que compromete en forma significativa los intereses nacionales.

Es así como, para el ejercicio de esta función de control político a cargo del Congreso, los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992, regulan la composición, integración y funciones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, algunas de éstas cuestionadas en la presente oportunidad, tal como se analizará en el acápite siguiente.

Puede concluirse entonces, que en lo relativo a las atribuciones consagradas en los artículos 150-9 y 189-23 Constitucionales, tanto el legislador como el gobierno ejercen en forma separada pero concurrente sus competencias, pues el primero extiende por medio de ley una autorización para contratar, y vigila efectivamente el cumplimiento de la misma como expresión del control político, al paso que el segundo tiene iniciativa exclusiva para solicitar

la expedición de la ley de autorización y la competencia para celebrar autónomamente los contratos respectivos.

5. El asunto bajo revisión

Las normas que se revisan en esta oportunidad se refieren a algunas de las funciones asignadas por la ley a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, como órgano a través del cual el Congreso debe cumplir con el control político que le asigna la Constitución en los artículos 114 y 150-9.

El origen de dicha Comisión Interparlamentaria se remonta a la Ley 123 de 1959, por la cual el Congreso otorgó al Gobierno Nacional autorizaciones para celebrar operaciones de crédito público. Allí se instituyó una Comisión Interparlamentaria con el fin de asesorar al Gobierno para el desarrollo de las facultades conferidas.

Posteriormente, mediante la Ley 18 de 1970 se ampliaron las autorizaciones dadas al Gobierno para celebrar operaciones de crédito externo y se reglamentó la Comisión Interparlamentaria creada en la Ley 123 de 1959 a la que se denominó Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Las anteriores regulaciones fueron expedidas al amparo de la Constitución de 1886 cuyos artículos 76-11 y 120-13 regulaban la función del Congreso de dictar leyes de autorizaciones para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, y la del Gobierno de celebrar dichos contratos con arreglo a la ley, con la obligación de dar cuenta al legislativo en sus sesiones ordinarias. No era de extrañar que una medida como la referente al funcionamiento de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público estuviera contenida en una ley de esa naturaleza, pues a la luz de la anterior Carta Política, la regulación de las Comisiones del Congreso procedía mediante ley ordinaria (CP de 1886 art.76-6), a diferencia de la Constitución de 1991 que atribuye la regulación de este asunto a la ley orgánica (CP artículo 151).

Ya en vigencia de la actual Carta Política, la Ley 5ª de 1992 -Orgánica del Reglamento del Congreso-, reguló nuevamente la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, señalando

su composición e integración (art. 64) y entregándole las funciones de i) presentar informes al Congreso acerca de las operaciones de crédito externo autorizadas por ley al Gobierno Nacional, cuya finalidad sea el obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social y para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos, para lo cual debe ser convocada previamente por el Gobierno con el fin de informarla, así esté en receso el Congreso; ii) indicar los correctivos que deban asumirse cuando a juicio de la Comisión el Gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio o la deuda exterior mas allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables; y, iii) “ejercer las demás funciones que dispongan las leyes vigentes en particular las indicadas en la Ley 123 de 1959, la Ley 18 de 1970, y la Ley 51 de 1989 17”(art. 65 *ibid*).

Para el cabal ejercicio del control político, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público debe ejercer dos clases de funciones, dentro del marco de la Constitución: unas que podrían llamarse de carácter externo, en la medida en que son ejercidas por dicha Comisión respecto del Ejecutivo; y otras de orden interno, en cuanto deben ser cumplidas por la Comisión en relación con el mismo Congreso.

Al primer grupo pertenecen: (i) la de recibir información por parte del gobierno, que para dicho fin ha de convocarla previamente a la celebración del contrato respectivo, y le enviará informes periódicamente sobre la deuda pública los cuales serán amplios y precisos y sobre el manejo de la deuda externa en general; (ii) la de índole conceptual, por medio de la cual la Comisión emite dictamen en relación con operaciones de crédito público, bien de manera positiva o aún de manera negativa; (iii) la de indicar los correctivos que deban asumirse, cuando a su juicio el gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio de la deuda exterior más allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables.

Y, en relación con la de orden interno se encuentra la de dar cuenta al Congreso, por intermedio de las comisiones tercera de Senado y Cámara, sobre las operaciones de crédito externo autorizadas por la ley.

Entrando en el análisis particular de las disposiciones demandadas, se tiene que el actor cuestiona las siguientes disposiciones que le otorgan una función conceptual a la Comisión

Interparlamentaria de Crédito Público, a saber:

i. El artículo 6° de la Ley 18 de 1970, que en el segmento acusado habilita a la Comisión para emitir concepto negativo vinculante cuando se incumple el artículo 3° de la citada ley, que consagra la obligación para el Gobierno de contar con los correspondientes recursos internos sanos en moneda colombiana, necesarios para complementar los gastos en dólares, en los casos en que celebre o garantice contratos de crédito externo.

i. El segmento impugnado del párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que dispone que, en todo caso, las operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ésta, con plazo mayor de un año, requerirán concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, concepto que no obliga al Gobierno pero que es prerequisite para contratar.

i. El fragmento acusado del párrafo de su artículo 7° de la Ley 185 de 1995, según el cual la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público debe emitir concepto previo cuando se trata de autorizaciones que da el Gobierno Nacional en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 51 de 1990, -que se refiere a las compensaciones o daciones en pago para satisfacer obligaciones crediticias entre entidades públicas del orden nacional y entre estas y la Nación-, y también cuando se trata de novaciones de obligaciones entre las entidades señaladas.

i. El artículo 24 de la Ley 185 de 1995, que en lo impugnado, dispone que para los efectos de lo dispuesto en el segmento demandado del párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, es función de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público emitir un concepto preliminar que permita al Ejecutivo iniciar las gestiones pertinentes para las operaciones de crédito público, y un concepto definitivo para que se pueda realizar la ejecución de las mismas en cada caso en particular; y que en caso de operaciones relacionadas con la

emisión, suscripción y colocación de bono y títulos valores, dicha Comisión proferirá su concepto por una sola vez.

i. Los apartes acusados del artículo 38 de la Ley 344 de 1996 que disponen que para la utilización del cupo de garantías, creado en esta norma para financiar las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales, se requiere del concepto de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Para la Corte todas estas funciones se encuentran dentro del marco de la Constitución, pues mediante ellas el Congreso de la República no invade la órbita competencial del Ejecutivo en materia de contratación, sino que se limita a ejercer la función de control político que la Carta le ha encomendado.

En efecto, en relación con la facultad de la Comisión para emitir concepto negativo vinculante, observa la Corte que esta medida persigue una finalidad válida a la luz de los dictados de la Constitución, como quiera que a través de ella se pretende que el Congreso, en desarrollo de su función constitucional de control político, impida que determinada operación de crédito público pueda repercutir negativamente en la economía, cuando se trata de situaciones en las que los recursos necesarios que deban aportarse en estos casos para complementar los gastos en dólares tienen carácter inflacionario. En este evento, está claro que dicho concepto constituye la máxima expresión de control político por parte del Congreso.

De esta forma, el concepto negativo vinculante de la Comisión encuentra clara justificación constitucional constituyéndose en la clara expresión del verdadero control político, pues al Congreso no puede serle indiferente que una decisión del Ejecutivo sea generadora de inflación, fenómeno éste que por su naturaleza tiene la virtud de afectar la economía del país impidiendo que el Estado pueda alcanzar los objetivos superiores de promover la prosperidad general (CP art. 2°), mejorar la calidad de vida de los habitantes y distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo (CP art. 334). Recuérdese al respecto, que uno de los objetivos estatales en materia económica es el control de la inflación, y es por ello

que el artículo 373 de la Carta dispone que el Estado, a través del Banco de la República, debe velar por la capacidad adquisitiva de la moneda. Por ello, nada impide que el Congreso pueda oponerse válida y justificadamente a que el Gobierno decida financiar los gastos complementarios de un crédito externo con recursos inflacionarios.

Por lo que hace a las restantes funciones conceptuales que cumple la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, la Corte tampoco encuentra reparos de constitucionalidad, pues al consistir en una opinión que no vincula al Congreso, excluye toda posibilidad de que el órgano legislativo pueda inmiscuirse en la gestión de asuntos del resorte exclusivo del Ejecutivo, como quiera que éste último conserva intacta su competencia administrativa para celebrar el contrato o negociar el empréstito con sujeción a la ley de autorizaciones, razón por la cual no se vulnera el principio constitucional de la separación de poderes (CP art. 113).

En efecto, el concepto que brinda la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público no implica el desempeño de la función propia del Ejecutivo en lo atinente a operaciones de crédito público, toda vez que mediante el ejercicio de dicha función la Comisión no se vincula jurídicamente en el campo contractual, es decir, no celebra o negocia el respectivo empréstito ni asume la responsabilidad por su ejecución.

En este sentido, puede afirmarse que al desplegar su actividad la Comisión hace efectiva la función de control político del Congreso, en la medida en que en una materia de significativas implicaciones para el manejo de la economía nacional, como es la atinente a las operaciones de crédito externo, el Congreso, en su condición de órgano de representación popular, expresa su criterio a fin de que el Ejecutivo pueda llevar a cabo con éxito la contratación de empréstitos o su garantía, conforme a la respectiva ley de autorizaciones, y de la manera que mejor convenga al interés general.

Ciertamente, a través de la función conceptual en cabeza de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, el Congreso materializa su función constitucional de control, pues al hacer un seguimiento de la actividad que desarrolla el Gobierno en materia de operaciones de crédito externo, a fin de verificar si ella se ajusta o no a los parámetros y condiciones señalados en la ley de autorizaciones, el órgano de representación popular cumple con su papel de veedor sobre la gestión del Ejecutivo, logrando de esta forma el pretendido

equilibrio entre los poderes públicos.

En lo que respecta al control sobre el Ejecutivo, es de recordar que para el caso de la contratación y negociación de empréstitos el artículo 150-9 Superior expresamente habilita al Congreso de la República para controlar la actividad del Gobierno en estas materias, toda vez que no sólo decide autónomamente si confiere autorizaciones en ese campo, sino que también vigila permanentemente la gestión del Ejecutivo cuando ha sido habilitado legalmente para realizar dichas actividades, a través de los informes que periódicamente le presente el Gobierno sobre el ejercicio de las facultades conferidas. Entonces, si ello es así nada se opone a que el legislador determine el alcance de dicho control señalando, como en efecto lo hace, que el Congreso a través de la Comisión emita concepto en torno la contratación de empréstitos que ya han sido autorizados previamente por la ley.

Lo anterior permite desvirtuar la afirmación del actor, según la cual al formular su concepto la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público imparte al Gobierno una autorización por un medio diferente al de la ley pues, tal como se explicó anteriormente, a través de la función conceptual el Congreso sencillamente emite una opinión sobre las operaciones de crédito externo y, por tanto, no está ejerciendo desde el punto de vista material ni formal su función de legislar sino, todo lo contrario, su función de control político.

En verdad, al conceptuar en materias relacionadas con crédito público el Congreso no está expidiendo una ley de autorizaciones en la que fija parámetros y condiciones, requisitos, objetivos, fines y controles pertinentes bajo los cuales el Ejecutivo ha de ejercer su facultad administrativa en esa materia, sino que se pronuncia sobre el manejo de asuntos administrativos que pueden llegar a comprometer intereses nacionales, dada la importancia que para el funcionamiento de nuestra economía tienen los recursos obtenidos mediante las operaciones de crédito público, como quiera que son elemento esencial para suplir deficiencias en el ahorro interno y en el cambio exterior frente a las necesidades del desarrollo. Al respecto, no puede olvidarse que gracias al crédito externo se ha podido establecer gran parte de la infraestructura nacional en distintos campos como los del transporte y los servicios públicos, razón por la cual las decisiones en esta materia no pueden ser ajenas del todo al Congreso que, como órgano de representación popular, tiene el derecho a informarse sobre las gestiones que en ese ámbito adelante el Gobierno Nacional.

Entonces, tampoco es cierta la afirmación del actor en el sentido que las normas acusadas que establecen la función conceptual de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público están otorgando potestades administrativas al Congreso distintas a las legislativas que ordinariamente cumple, pues al emitir concepto dicho organismo no desarrolla la actividad administrativa de establecer el respectivo vínculo jurídico de contratación del empréstito, sino que ejerce la función constitucional de control político sobre el ejecutivo y la administración (CP art. 114) en materias en las que está involucrado el interés general.

Sobre el particular cabe precisar que si bien la función que la ley otorga a la Comisión para emitir concepto sobre la respectiva operación crediticia es de carácter obligatorio para dicho organismo, su contenido no es vinculante para el Gobierno, salvo cuando se trata de concepto desfavorable, pues éste puede apartarse de dicho concepto. Pero lo que no puede hacer el Gobierno es abstenerse de convocar previamente a la Comisión para informarla, pues en tal evento afectaría la validez del contrato de crédito externo celebrado o garantizado, tal como lo prescribe el parágrafo del artículo 2° de la Ley 18 de 1970. En otras palabras, para que el Gobierno o la entidad estatal pueda proceder a gestionar una operación de crédito público externo, debe informar a dicha Comisión, y en caso de que éste organismo no emita concepto favorable el Ejecutivo puede apartarse de sus recomendaciones, dado que tal concepto no tiene carácter vinculante.

Debe quedar claro, entonces, que los conceptos que emite la Comisión en virtud de lo prescrito en las normas acusadas no acarrearán el ejercicio de una típica función de carácter administrativo, pues no consisten en seleccionar el mecanismo de contratación que debe utilizarse, ni en escoger el proveedor y tampoco determinar las demás características técnicas del respectivo contrato, dado que la responsabilidad en estos aspectos la asume exclusivamente el Ejecutivo. Se trata simplemente de que el Gobierno cuente con las herramientas necesarias e idóneas, además de la autorización otorgada por ley, para que pueda celebrar este tipo de contratos y negociaciones.

Por tal motivo, la Corte no ve cómo la función conceptual de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público pueda desconocer la prohibición que respecto del Congreso consagra el artículo 136-1 de la Carta, de inmiscuirse en asuntos propios de otra autoridad, ya que, se repite, a través de este organismo el órgano legislativo no invade el ámbito funcional del Gobierno para la contratación de deuda pública, como quiera que solo se limita a

desempeñar su función de control político sobre el Gobierno y la administración, conforme a lo dispuesto en los artículos 114 y 150-9 de la Constitución.

En suma, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público es un mecanismo que ha sido establecido por el legislador con el fin de efectivizar la función constitucional del Congreso de ejercer control político sobre el Gobierno a la luz de lo dispuesto en los artículos 114 y 150-9 de la Constitución.

Desde otro ángulo de análisis, también encuentra la Corte que la funciones conceptuales que cumple la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público son trasunto de la colaboración armónica entre los poderes públicos prevista en el artículo 113 Superior. Efectivamente, cuando el Congreso a través de dicha Comisión emite concepto en relación con operaciones de crédito que previamente han sido autorizadas por la ley, no está actuando como si fuera un simple tercero, sino que interviene en su condición de regulador de la economía para dar su opinión respecto de asuntos que tienen importante repercusión en la economía nacional, si se tiene en cuenta que los recursos provenientes de las operaciones crediticias inciden en la ejecución de planes y programas estatales.

En efecto, el Congreso no es un ente ajeno a la regulación de materias económicas puesto que constitucionalmente, y a la par que el Ejecutivo, desempeña importantes funciones en este campo. Piénsese, por ejemplo, en las facultades de que goza el órgano legislativo para aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP art.150 num.3°); establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (ibid. num. 11); crear contribuciones fiscales y parafiscales (ibid. Num. 12); determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio; y arreglar el sistema de pesas y medidas (ibid. num. 13); dictar normas generales en materia de crédito público, comercio exterior, aranceles y tarifas, regulación de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (ibid. num. 19 literales a, b, c y d); expedir leyes de intervención económica (ibid. num. 21); dictar leyes relacionadas con el Banco de la República (ibid. num 22); y dictar leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (ibid. num. 23), entre sus más destacadas facultades.

Así pues, queda establecido que a través de su función conceptual la Comisión

Interparlamentaria de Crédito Público el Congreso desempeña en forma plena su rol coprotagonico en el manejo de la economía, brindando su criterio a fin de hacer realidad el mandato superior de la colaboración armónica entre las ramas del poder (CP art. 113), ya que de esta forma contribuye a que el Ejecutivo pueda ejecutar cabalmente las autorizaciones legales en materia de crédito público, sin menoscabo de los intereses nacionales.

Por lo anterior, la Corte considera ajustadas a la Carta las funciones que las normas acusadas atribuyen a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para emitir concepto negativo vinculante cuando se incumpla la obligación prevista en el artículo 3° de la Ley 18 de 1970; conceptuar en forma previa y definitiva operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ésta, con plazo mayor de un año; conceptuar en forma previa cuando se trata de autorizaciones que da el Gobierno Nacional en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 51 de 1990, y también cuando se trata de novaciones de obligaciones entre las entidades señaladas; y conceptuar para la utilización del cupo de garantías, creado para financiar las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales.

Como se ha demostrado, la exequibilidad de las funciones consagradas en las anteriores disposiciones radica esencialmente en que al desarrollarlas, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público no se inmiscuye en el ámbito de competencia del Ejecutivo, sino que se limita a hacer efectiva la facultad de control político en cabeza del Congreso de la República, dentro de los límites que a éste órgano le ha trazado la Carta Política.

No puede decirse lo mismo de la función de carácter externo que cumple la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público de acuerdo con lo dispuesto en el segmento normativo impugnado del artículo 4° de la Ley 18 de 1970, que establece que la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público en su condición de asesora del Gobierno deberá ser reunida por éste, aun estando en receso el Congreso, con el fin de obtener su consejo sobre los empréstitos que se estén gestionando.

Ciertamente, si bien nada se opone a la Carta el que la aludida Comisión sea convocada por el Gobierno, aún estando en receso el Congreso, con el fin de informarla acerca del ejercicio de las autorizaciones legalmente otorgadas para la celebración de empréstitos – ya que de

esta forma se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 150-9 de la Constitución, que obliga al Ejecutivo a rendir periódicamente informes en este sentido -, sin embargo, lo que sí resulta contrario a la Carta es que dicha Comisión cumpla funciones de asesoramiento y consejo, pues al ejercer éstas atribuciones no sólo desconoce el principio de separación de poderes sino que también desnaturaliza la función de control político en cabeza del Congreso de la República.

Para la Corte, mediante las funciones de asesoramiento y consejo el órgano legislativo se inmiscuye en asuntos propios de la órbita del Ejecutivo, pues al cumplir tareas de orientación acerca del ejercicio de la actividad administrativa en materia de celebración de empréstitos, impide que el Gobierno pueda desarrollar la competencia que le reconoce el artículo 150-9 Superior para vincularse autónomamente en el campo contractual, situación que evidentemente resulta contraria al principio de la separación funcional de las ramas del poder público consagrado en el artículo 113 Superior.

Además, al dar su consejo acerca de la gestión de empréstitos por parte del Gobierno la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público compromete la imparcialidad que caracteriza la función de control político, pues si a través de la función asesora ha sentado pautas sobre la forma como debe ser desarrollada la actividad contractual por parte del Gobierno, dicho organismo pierde toda ecuanimidad y neutralidad para vigilar efectivamente el desarrollo de las autorizaciones conferidas al Ejecutivo en este ámbito.

Por tal razón, la Corte resolverá declarar exequible el artículo 4° de la Ley 18 de 1970, salvo las expresiones “en su condición de asesora del Gobierno” y “con el fin de obtener su consejo”, que son inexecutable.

6. Conclusión

Por todo lo dicho, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 4° de la Ley 18 de 1970 salvo las expresiones “en su condición de asesora del Gobierno” y “con el fin de obtener su consejo”, de ésta disposición, que son inexecutable; así mismo, declarará la exequibilidad de los segmentos normativos acusados de los artículos 6° de la Ley 18 de 1970, parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, parágrafo del artículo 7° y artículo 24 de la Ley 185 de

1995 y 38 de la Ley 344 de 1996.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 4° de la Ley 18 de 1970, salvo las expresiones “en su condición de asesora del Gobierno” y “con el fin de obtener su consejo”, de ésta disposición, que se declaran INEXEQUIBLES.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD de los segmentos normativos impugnados de los artículos 6° de la Ley 18 de 1970; párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993; párrafo del artículo 7° y artículo 24 de la Ley 185 de 1995; y artículo 38 de la Ley 344 de 1996.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse de comisión en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta constitucional No. 54; 17 de abril de 1991; pág. 4.

2 Sentencia C-251/02. MP Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

Salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil.

4 Sentencia del 28 de febrero de 1985. Corte Suprema de Justicia. Ponencia de Manuel Gaona Cruz.

5 Sentencia C-449 de 1992. MP Alejandro Martínez Caballero

6 Sentencia C-615 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Sentencia C-251 de 2002 MP Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynnet. Salvamento de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil.

8 Sentencia C-198 de 1994. MP Vladimiro Naranjo Mesa

9 Sentencia C-317 de 2003. MP Alfredo Beltrán Sierra.

10 Sentencia C-262 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

11 Sentencia C-466 de 1997 MP Alejandro Martínez Caballero

12 Sentencia C-466 de 1997 MP Alejandro Martínez Caballero

13 Sentencia C-1250 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Salvamentos de voto de: Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández.

14 Sentencia C-581 de 1997. MP Vladimiro Naranjo Mesa

15 Sentencia C-449 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero

16 Sentencia C-449 de 1992. MP Alejandro Martínez Caballero

17 La Ley 51 de 1989 no se refiere a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público sino a la Comisión Nacional de Energía.