

C-254-98

Sentencia C-254/98

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Delegación de facultad para suprimir o fusionar entidades

La función que de conformidad con el ordinal 7° del artículo 150 superior compete al Congreso para suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, fue delegada por la norma en comento, en el presidente de la República. Sin embargo, esta delegación, además de ser pro tempore y precisa, fue condicionada o enmarcada por límites muy claros, ya que el presidente sólo podía suprimir o fusionar las entidades, órganos y dependencias que desarrollaran las mismas funciones que otros, o que fueran ineficientes en el cumplimiento de sus competencias. La delegación también estaba limitada por la finalidad de la competencia, pues ella sólo debía ejercerse para buscar la racionalización y reducción del gasto público. Además, el ejercicio de la competencia delegada se supeditaba a la observancia de ciertos requisitos, cuales eran la consulta previa a la Comisión de Racionalización del Gasto Público, y la asesoría de una comisión parlamentaria integrada por tres senadores y tres representantes, conformada ad hoc para este cometido. Finalmente, la ley habilitante no permitía el ejercicio de las facultades conferidas respecto de los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

FONDO NACIONAL DE NOTARIADO-Constitucionalidad de la supresión

Para la Corte, la Ley 344 de 1996, que delegó en el presidente las facultades para la reforma de la Administración Pública, lo facultaba para llevar a cabo un análisis sobre las funciones a cargo de todas las entidades de la Administración Central. Y, cuando a consecuencia de este examen, dentro de una razonable discrecionalidad llegara a la conclusión de que se presentaba duplicidad funcional, podía legítimamente suprimir la entidad que considerara oportuno, sin que el solo factor de eficiencia justificara su mantenimiento, ya que el propósito fundamental señalado por la Ley de facultades era el de reducir y racionalizar el gasto público. Dentro de un criterio de racionalización del gasto público, que justamente delimita el alcance de las atribuciones delegadas al presidente, el Gobierno hizo un adecuado uso de las facultades conferidas, pues procedió a suprimir una entidad que acusaba duplicidad funcional, dejando a salvo la labor de interés público que le competía, consistente en manejar los recursos parafiscales destinados a mejorar a los notarios de bajos recursos; y ello con un costo operacional considerablemente menor al que venía originándose por dicha actividad, y rescatando para el funcionamiento de otras entidades de la Administración Central los bienes que constituían la infraestructura física de Fonanot.

Referencia: Expediente D-1776 Y 1795

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1672 de 1997

Actores: Sergio González Rey y Juan Manuel Charry Urueña

Magistrado Sustanciador:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Sergio González Rey y Juan Manuel Charry Urueña, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad total del Decreto 1672 de 1997 “por el cual se suprime el Fondo Nacional de Notariado ‘FONANOT’ y se ordena su liquidación”.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma acusada es el siguiente:

“DECRETO No. 1672 DE 1997”

(JUNIO 27)

“Por el cual se suprime el Fondo Nacional de Notariado ‘Fonannot’ y se ordena su liquidación”.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, consultada la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas y previa asesoría del Honorable Congreso de la República

DECRETA

CAPITULO I

SUPRESION Y LIQUIDACION

“Artículo 1°. Supresión y liquidación. Suprímese, a partir de la fecha de publicación del presente Decreto, el Fondo Nacional de Notariado “Fonannot”, Establecimiento Público del Orden Nacional adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, creado por la Ley 29 de 1973 y organizado por el Decreto 27 de 1974.

“En consecuencia, a partir de la vigencia del presente Decreto, dicho Establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar el 31 de octubre de 1997 y, utilizará para todos los efectos la denominación Fondo Nacional de Notariado “Fonannot” en liquidación.

“La liquidación se realizará conforme a las disposiciones del presente Decreto, a la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional y a las normas vigentes sobre la materia.

“Artículo 2°. Liquidador. El Presidente de la República designará el liquidador del Fondo Nacional de Notariado “Fonannot” en liquidación, quien deberá reunir las mismas calidades exigidas para el Director de esa Entidad, devengará su remuneración y estará sujeto a las inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para éste.

“El Liquidador ejercerá las funciones asignadas al Director de la Entidad, en cuanto no sean incompatibles con la liquidación y las disposiciones del presente Decreto y responderá por la infracción a las disposiciones legales aplicables, así como por la no liquidación de la Entidad dentro del plazo previsto en el inciso 2° del artículo 1° del presente Decreto.

“Parágrafo. Hasta tanto se posesione el Liquidador, el Director de la Entidad continuará desarrollando sus funciones, siempre y cuando no sean incompatibles con lo consagrado en el presente Decreto.

“Artículo 3°. Junta Liquidadora. Para el cumplimiento de sus funciones, el Liquidador será asistido por una Junta Liquidadora que tendrá la misma composición de la Junta Directiva de la Entidad, con excepción del representante del Presidente de la República, el cual será reemplazado por el Director del Departamento Administrativo de Función Pública, o su delegado.

“Los miembros de la Junta Liquidadora estarán sujetos a las inhabilidades, las incompatibilidades y las responsabilidades previstas en la Ley para los miembros de juntas directivas de entidades descentralizadas del orden nacional, y serán igualmente responsables cuando por defecto del incumplimiento de las funciones a ella asignadas, el proceso de liquidación de la Entidad no se desarrolle de manera oportuna.

“La Junta Liquidadora ejercerá las funciones establecidas para la Junta Directiva de la Entidad, en cuanto no sean incompatibles con la liquidación y las normas de este Decreto.

“Artículo 4°. Prohibición para iniciar nuevas actividades. Sin perjuicio de los programas y actividades que se requiera ejecutar durante el proceso de liquidación, conforme lo Determine el Gobierno Nacional, en el reglamento a que hace referencia el artículo 1° del presente Decreto el Fondo Nacional de Notariado “Fonannot” en liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica, únicamente, para expedir los actos y celebrar los contratos necesarios para su liquidación.

“Artículo 5°. Traspaso de bienes. Los recursos actualmente destinados a mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, a la capacitación de los Notarios y a la divulgación del Derecho Notarial, de que trata el artículo 11 de la Ley 29 de 1973 y concordantes, serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro a través de un fondo o sistema especial de manejo de cuentas, sin personería jurídica, estructura administrativa ni planta de personal propia. El traspaso definitivo de estos recursos, deberá estar concluido antes del 31 de octubre de 1997.

“El Fondo será administrado por el Superintendente de Notariado y registro, quien podrá delegar ésta función en el Secretario General, con la asesoría de un Consejo integrado por: El Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado quien lo presidirá; El presidente del

Colegio Nacional de Notarios o su delegado; un Notario de tercera categoría, o su suplente elegido por los de su misma categoría. El Consejo adoptará su propio reglamento para la toma de decisiones.

“El Superintendente de Notariado y registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto.

“Los bienes muebles que pertenecen al Fondo Nacional de Notariado “Fonannot” en liquidación pasarán a la Superintendencia de Notariado y Registro.

“Los bienes inmuebles que pertenecen al Fondo Nacional de “Fonannot” en liquidación, pasarán al instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, para el desarrollo del Programa de Prevención Integral de la Drogadicción en el Sistema Penitenciario Colombiano.

“Artículo 6°. Traspaso de otros derechos y obligaciones. Una vez concluida la liquidación de la Entidad, todos sus derechos, obligaciones y archivos pasarán a la Superintendencia de Notariado y Registro.

“Artículo 7°. Terminación de la existencia de la Entidad. Vencido el término señalado para la liquidación, quedará terminada la existencia jurídica del Fondo Nacional de Notariado “Fonannot” en liquidación, para todos los efectos.

“CAPITULO II

“DISPOSICIONES LABORALES

“Artículo 8°. Supresión de empleos. Dentro del término previsto para la liquidación del Fondo Nacional de Notariado “Fonannot”, la Junta liquidadora suprimirá los empleos, desempeñados por empleados públicos. Dicha supresión se adelantará de acuerdo con el Programa de Supresión de Empleos que para tal efecto la Junta Liquidadora establezca dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia del presente Decreto.

“Al vencimiento del término de la liquidación, quedarán automáticamente suprimidos los cargos todavía existentes.

“Artículo 9°. Indemnizaciones. Los empleados públicos de carrera desvinculados del Fondo Nacional de Notariado “Fonannot” en liquidación, como consecuencia de su supresión, tendrán derecho a la indemnización consagrada en la Ley 27 de 1992, su Decreto Reglamentario 1223 de 1993 y las normas que los modifiquen o sustituyan.

“CAPITULO III

“DISPOSICIONES VARIAS

“Artículo 10. Obligaciones de los empleados de manejo y confianza y los responsables de los archivos de la Entidad. Los empleados que desempeñen empleos de manejo y confianza y los responsables de los archivos de la Entidad, deberán rendir las correspondientes cuentas fiscales e inventarios, y efectuar la entrega de los bienes y archivos a su cargo,

conforme a las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad de la que haya lugar en caso de irregularidades.

“Artículo 11. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y en especial los artículos pertinentes del Decreto 2539 de 1993 y los artículos 9° y 13 de la Ley 29 de 1973 y el Decreto 27 de 1974.

“Publíquese y cúmplase.”

“Dado en Santafé de Bogotá D.C., a 27 de junio de 1997

ERNESTO SAMPER PIZANO

“La Ministra de Justicia y del Derecho,

Almabeatriz Rengifo López

“El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Eduardo Fernández Delgado

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública

Edgar Alfonso González Salas

III. LA DEMANDA

Estiman los demandantes que la disposición acusada es violatoria de los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 58, 113, 114, 121, 122, 123, 150-1, 150-7, 150-10 y 209 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Los demandantes aseguran que por virtud de la Ley 344 de 1996, el Congreso de la República le concedió al Presidente, previa consulta a la Comisión de Racionalización del Gasto Público y con el fin de racionalizar y reducir dicho gasto, la facultad extraordinaria de suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama Ejecutiva del orden nacional que desarrollasen las mismas funciones o que tratasen las mismas materias o que cumpliesen ineficientemente sus funciones. Sin embargo, dicen los impugnantes, el Gobierno Nacional abusó de sus facultades y procedió a suprimir el Fondo Nacional de Notariado (Fonanot), sin tener en cuenta que esta entidad tenía un eficiente desempeño y, además, no cumplía con las mismas funciones ni trataba materias similares a las de cualquiera otra entidad del Estado.

El demandante González Rey señala que el Gobierno ni siquiera “se tomó el trabajo de investigar” el desenvolvimiento y estructura de Fonanot para expedir el decreto demandado, ya que, de haberlo hecho, se habría percatado de la importante labor que la entidad desarrollaba en el campo de la promoción económica y educativa de los notarios; se habría

enterado de la poca incidencia de la entidad en los gastos generales de la Nación, con lo que habría descartado su desaparecimiento. Además, dice que los aportes parafiscales recibidos por el fondo suprimido fueron sencillamente expropiados por el Gobierno en favor de la Superintendencia de Notariado y Registro.

El demandante Charry Urueña señala, por su lado, que la decisión del ejecutivo de acabar con el fondo no estuvo objetivamente sustentada, pues aquél no llevó a cabo evaluación alguna sobre las características operativas ni sobre el desempeño de la entidad. El demandante, además, presenta un detallado estudio sobre los programas realizados por Fonanot para demostrar su alta eficiencia y el papel protagónico en el desarrollo de la actividad notarial en el país; así como para demostrar su óptima gestión presupuestal. Agrega que Fonanot adelantó programas de capacitación gremial, implementó políticas de subsidio notarial y se encargó de divulgar información de mucho interés para el sector; y que, a la fecha de la demanda, no existía otra entidad que se encargara de realizar las mismas actividades.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Dentro de la oportunidad legal prevista intervino la abogada Sandra Morelli con el fin de defender la constitucionalidad del decreto acusado.

La interviniente aclara que el decreto hace parte del paquete de normas que el presidente de la República expidió en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 344 de 1996. Además, que de acuerdo con los preceptos constitucionales, la entidad suprimida, por no tener autonomía constitucional sino legal, era de aquellas que podían ser suprimidas o fusionadas por la rama Ejecutiva del Poder Público, por lo cual, el Gobierno, analizadas ciertas consideraciones de conveniencia, optó por la primera alternativa.

De otro lado, el interviniente señala que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene a su cargo el desarrollo de programas institucionales similares a los que realizaba la entidad suprimida, por lo que los argumentos relacionados con la exclusividad de las actividades ejecutadas por Fonanot no tienen sustento admisible. Aduce además que de la supresión de Fonanot se deriva un ahorro para el erario de 8.08%, sin contar con la eliminación de los gastos administrativos y con el precio de los inmuebles en donde funcionaba la entidad. En relación con la posible destinación ilegítima de los recursos parafiscales que administraba el fondo, la interviniente aclara que ese dinero tiene carácter público, amén de que su fin no es el de confundirse con el patrimonio de la Superintendencia de Notariado y Registro, en la medida en que conserva intacta su específica destinación.

Desde el punto de vista formal, la interviniente indica que la norma acusada es el producto de un juicioso análisis efectuado por el Comité de Reforma de la Administración pública en conjunción con el Gobierno, y que por ello no puede hablarse de la inexecutable de sus normas.

2. Intervención de Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

La ciudadana de la referencia procedió a coadyuvar la demanda presentada contra los tres primeros incisos del artículo 5° del Decreto 1672 de 1997, pero como se aclaró en el aparte I de estos Antecedentes, la acción contra dichas normas fue rechazada por la Corte Constitucional por haberse adosado de manera extemporánea. En consecuencia, no se hará referencia adicional a esta intervención.

3. Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro

De manera extemporánea, la Superintendencia de Notariado y Registro intervino en el proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad del decreto demandado.

Para el representante de la Superintendencia, en la expedición del decreto acusado el Gobierno Nacional utilizó con el mayor cuidado y la mejor racionalidad las facultades concedidas por el Congreso de la República. Los objetivos consignados en la ley 344 de 1996, fueron cumplidos a cabalidad por el decreto 1672 de 1997 y en manera alguna riñen con los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía previstos en la Constitución Política.

Adicionalmente, asegura que no es correcta la afirmación de que Fonanot se sostuviera exclusivamente con recursos parafiscales, porque el Gobierno estaba comprometido también a suministrarlos. La destinación de dichos aportes, por otro lado, tampoco se desvió, pues actualmente la Superintendencia de Notariado y Registro es la encargada de administrarlos en favor del sector notarial.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda y solicitó a esta Corporación declarar constitucional el Decreto 1672 de 1997 con fundamento en los argumentos siguientes.

En concepto del Ministerio Público, el decreto fue expedido dentro del límite temporal de seis meses establecido por la Ley 344 de 1987. Además, al ser Fonanot una entidad del orden nacional perteneciente a la Rama Ejecutiva, el presidente estaba legítimamente facultado para suprimirla.

En cuanto a los criterios formulados por la ley para que las entidades pudieran ser suprimidas, es decir, los relacionados con la eficiencia, el cumplimiento de labores similares, etc., la vista fiscal asegura que el gobierno efectivamente los tuvo en cuenta, como lo demuestra la consulta que elevara a la Comisión de Racionalización y las Finanzas Públicas, concretada a la sazón en el concepto emitido por ésta el 23 de junio de 1997. Adicionalmente, el Congreso designó tres miembros de cada cámara para que asesoraran al Gobierno en el ejercicio de las funciones extraordinarias; asesoría que, por demás, no vinculaba la decisión del ejecutivo.

A todo lo anterior se agrega que el Gobierno constituyó el Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional, el cual, en su reunión del 12 de junio de 1997 (Acta #7), llegó a la conclusión de que el fondo Nacional de Notariado debía suprimirse. En estas condiciones, la vista fiscal concluye que las decisiones del Gobierno lejos de ser inconsultas o caprichosas, fueron el resultado de una evaluación técnica ponderada acerca del desempeño

de la entidad suprimida.

Por último, el Ministerio Público es del parecer que la supresión del fondo no perjudicó al gremio de los notarios, pues los recursos que aquél administraba, fueron asignados a la Superintendencia de Notariado y Registro para que cumpliera los mismos fines perseguidos por Fonanot. Los activos fijos remanentes de la entidad, que no eran más que bienes públicos, se reservaron para satisfacer programas de tipo social, sin que por ello se pueda afirmar que fueron violentadas normas de rango constitucional.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Por dirigirse la demanda contra normas que forman parte de un decreto dictado por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

Lo que se debate

2. Para los demandantes, lo dispuesto en el decreto-ley impugnado excedió el marco de las competencias delegadas al presidente por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, por cuanto procedió a suprimir un establecimiento público y a ordenar su liquidación, irrespetando los condicionamientos impuestos en la mencionada norma habilitante.

En efecto, en el sentir de los impugnantes, las entidades que se suprimieran deberían ser organismos que se encontraran en uno o varios de los siguientes supuestos : a) que desarrollaran las mismas funciones de otras entidades estatales, b) que se ocuparan de las mismas materias que otros organismos públicos y c) que fueran ineficientes en el cumplimiento de sus funciones. En el caso de Fonanot, ninguno de ellos se daba, por lo que el presidente no podía suprimir la referida entidad. Como lo hizo, excedió el marco de la ley de facultades y desconoció con ello la Constitución.

Por lo tanto debe la Corte precisar cuáles eran los límites señalados por la norma de facultades y constatar si ellos fueron transgredidos o no por el legislador extraordinario.

Análisis del contenido de la norma que otorgó facultades extraordinarias al presidente :

1. La norma que concedió facultades extraordinarias al presidente de la República, es del siguiente tenor :

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

facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales DIAN.

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

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

4. En relación con la norma transcrita, reitera la Corte la jurisprudencia sentada en la Sentencia C-140 de 1998 (M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), según la cual la función que de conformidad con el ordinal 7° del artículo 150 superior compete al Congreso para suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, fue delegada por la norma en comento, en el presidente de la República. Sin embargo, esta delegación, además de ser pro tempore y precisa, fue condicionada o enmarcada por límites muy claros, ya que el presidente sólo podía suprimir o fusionar las entidades, órganos y dependencias que desarrollaran las mismas funciones que otros, o que fueran ineficientes en el cumplimiento de sus competencias.

5. De otra parte la delegación también estaba limitada por la finalidad de la competencia, pues ella sólo debía ejercerse para buscar la racionalización y reducción del gasto público. Además, el ejercicio de la competencia delegada se supeditaba a la observancia de ciertos requisitos, cuales eran la consulta previa a la Comisión de Racionalización del Gasto Público, y la asesoría de una comisión parlamentaria integrada por tres senadores y tres representantes, conformada ad hoc para este cometido. Finalmente, la ley habilitante no permitía el ejercicio de las facultades conferidas respecto de los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

6. Vistos cuáles eran los límites impuestos por la norma de atribución, corresponde a la Corte establecer si, como lo aducen los demandantes, ellos fueron excedidos con la expedición del decreto demandado, pues es sabido que las facultades extraordinarias deben ejercerse dentro de los estrictos parámetros señalados por el legislador en la norma que confiere las facultades, como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia como la que a continuación se transcribe :

“La Corte Constitucional debe insistir en que la atribución de legislar ha sido confiada, tanto en el régimen derogado como en el nuevo, al Congreso de la República y que, por tanto, las funciones legislativas del Presidente son excepcionales, lo cual implica que únicamente tienen validez cuando se ejercen dentro de los estrictos límites establecidos por la Constitución y en los casos que ella determina. En este contexto, es obligada la interpretación restringida de las atribuciones invocadas.

“Así, en el campo de las facultades extraordinarias, cuando los decretos leyes son expedidos después del tiempo que haya previsto la norma habilitante, o cuando tocan asuntos diversos

de los que precisa y literalmente estaban incorporados por el legislador ordinario, es decir, en cuanto el objeto definido de las facultades otorgadas resulta excedido por la actividad legislativa desbordada del Gobierno, éste invade la órbita reservada al Congreso de la República y desempeña una función que no es la suya dentro del Estado de Derecho.

“Para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, además de hacerlo durante el término perentorio de su excepcional ejercicio, ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas.

“El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

“Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.”¹

Eficiencia del Fondo Nacional de Notariado y Registro

7. Para los demandantes, Fonanot era una entidad altamente eficiente, por lo cual el Gobierno no podía proceder a su supresión con base en la ineficiencia de la misma. En sustento de esta opinión aducen varios argumentos :

En primer lugar, señalan que en la “Memoria al Congreso Nacional” correspondiente al período de 1995 a 1996, el propio Ministerio de Justicia sostuvo que el Fondo “contribuyó al mejoramiento de la calidad del servicio público de notariado en Colombia, mediante la ejecución de planes y programas orientados a facilitar los medios que permiten agilizar y reducir los trámites, y a proporcionar los sistemas de información para que la ciudadanía en general obtenga un servicio oportuno y en mejores condiciones”.

Uno de los demandantes es profuso en traer al expediente numerosos indicadores de gestión, relativos a las actividades de mejoramiento de las condiciones económicas de los notarios de escasos ingresos, especialmente en lo referente al reconocimiento de subsidios, y de facilidades para acceder al crédito para mejoramiento de equipos. También menciona los logros del Fondo en lo referente a capacitación del personal vinculado al servicio público notarial, capacitación que se extiende a la implementación de un software notarial; y pone de presente la actividad de divulgación del derecho notarial adelantada por la entidad. Todo lo anterior es sustentado con profusión de cifras y datos complementarios que se orientan a demostrar la eficiencia de la entidad suprimida.

Especial importancia conceden las demandas a la eficiencia en la administración del presupuesto asignado a la entidad y al bajo porcentaje que representaban los gastos de nómina (8%) dentro del total de la ejecución presupuestal del Fondo.

9. En relación con esta disparidad de criterios, para la Corte no puede pasarse por alto que

en el informe presentado por el Ministerio de Justicia al Congreso Nacional en 1996, se reconoció la contribución de la entidad suprimida al mejoramiento del servicio público de notariado, lo cual constituía su objeto. Y que, por tanto, resulta un poco sorprendente el cambio de calificación que el mismo Ministerio produce en el presente expediente, antes de que finalice el año de 1997.

Sorprende también que durante todo el proceso que surtió el Gobierno para la reforma de la Administración Pública Nacional, no se mencionó ni se consideró la ineficiencia de Fonanot, ni se adujo esta razón para suprimir la entidad, como sí sucedió, en cambio, con otros organismos que fueron suprimidos en razón de su ineficiencia, como fue el caso del Idema, para citar un ejemplo. La única referencia expresa a Fonanot que se encuentra en todas las actas del Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional, es la transcrita en el fundamento número 12 de la presente Sentencia, que en nada se refiere a la eficiencia o ineficiencia de la entidad.

Tampoco en el concepto rendido en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 por la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, se contiene ninguna mención expresa a la ineficiencia de ninguna entidad gubernamental en particular.

De igual manera, no se observa que dentro de las reuniones del Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional, a las cuales fueron citados los representantes y senadores designados para asesorar al Gobierno, estos hubieran expresado nada concreto en torno de la eficiencia o ineficiencia de la entidad cuya supresión se demanda de inconstitucional.

Todo lo anterior lleva a concluir que no fue la ineficacia de Fonanot la razón con base en la cual el Gobierno fundamentó su decisión de suprimir la entidad. Antes bien, obran en el expediente pruebas que llevan a la conclusión contraria: que se trataba de un organismo eficiente y que su supresión no tomó pie en consideraciones relativas a su supuesta ineficacia.

Análisis de las funciones de Fonanot frente a las de otras entidades y organismos de la rama ejecutiva del orden nacional.

10. Fonanot era un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, creado por la Ley 29 de 1973. De conformidad con el artículo 2° del decreto 027 de 1974, reglamentario de la Ley mencionada, sus objetivos perseguían “mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos y propender por la capacitación del personal vinculado al servicio de Notariado y a la divulgación del derecho notarial.” Sus funciones, enumeradas en el artículo 3° del mismo decreto, eran las siguientes:

“a. Liquidar y pagar un subsidio anual o mensual a los Notarios de bajos ingresos .

“b. Organizar cursos de capacitación para el personal vinculado al servicio de Notariado y propender por la divulgación del derecho notarial.

“c. Promover ciclos de conferencias de profesionales calificados y concursos sobre temas de especial importancia doctrinaria.

“e. Realizar estudios, investigaciones, compilaciones y codificaciones en materia de notariado.

“f. Establecer cátedras de notariado en las universidades del país.

“g. Crear institutos de especialización en dicho campo.”

a. Colaborar en la redacción de proyectos de ley y actos gubernamentales tendientes al perfeccionamiento de la función notarial.”

La primordial labor adelantada por esta entidad consistía en la administración de los aportes que los notarios debían hacer al Fondo, así como de los aportes hechos por el gobierno nacional o por los particulares, y el pago del subsidio a los notarios de bajos recursos. Aportes y subsidios a los que se refieren, respectivamente, los artículos 11 y 14 de la Ley 29 de 1973.

Mediante la administración del Fondo así constituido y el pago del subsidio a los notarios de bajos recursos, que constituyen más del 50% del total de los notarios del país, Fonanot cumplía con el propósito de mejorar las condiciones económicas de estos últimos.

Determinadas así las funciones de Fonanot, corresponde confrontarlas con las que competen a las demás entidades de la Administración Pública Nacional relacionadas directamente con la prestación del servicio público de notariado. Son ellas La Superintendencia de Notariado y Registro y Fonprenor .

11. En lo relativo a la Superintendencia de Notariado y Registro, el decreto 2158 de 1992, por medio del cual se reestructuró dicho ente administrativo, en su artículo 1° indica como objetivos suyos la “dirección, inspección y vigilancia de los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos y la asesoría al Gobierno Nacional en la fijación de las políticas y los planes relacionados con los servicios por ella regulados.”

Para el cumplimiento de los anteriores objetivos, el artículo 2° del mismo decreto le asigna el cumplimiento de las siguientes funciones :

“Artículo 2. Funciones. La Superintendencia de Notariado y Registro desarrollará sus objetivos mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Velar por la adecuada y eficaz prestación de los servicios públicos de notariado y registro y orientar a los notarios y registradores sobre el particular.

1. Instruir a los notarios y registradores de instrumentos públicos sobre la aplicación de las normas que rigen su actividad y establecer criterios, pautas y procedimientos para su cumplimiento.

1. Ejercer la inspección y la vigilancia sobre las notarias y las oficinas de registro de instrumentos públicos e imponer sanciones por la violación de las normas vigentes que rigen los servicios a su cargo.

1. Practicar visitas de inspección a las notarias y oficinas de registro, cuando de oficio o por medio de denuncias se evidencien irregularidades en el desarrollo de sus funciones.

1. Establecer de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias, criterios y reglas claras que guíen las visitas de inspección periódicas que realice la superintendencia a los entes vigilados.

1. Llevar a cabo, con la debida observancia de las formalidades legales, las investigaciones necesarias para obtener información probatoria relacionada con el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia.

1. Ordenar, cuando fuere pertinente, la suspensión inmediata de aquellas actuaciones irregulares y disponer que se adopten las medidas correctivas del caso.

1. Establecer sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente atención de los servicios de notariado y de registro de instrumentos públicos, procurando su racionalización y modernización.

1. Proponer al Gobierno Nacional la creación o supresión de Notarias y de oficinas de registro y de instrumentos públicos.

1. Proponer al Gobierno nacional la fijación de tarifas para el cobro de derechos por la prestación de los servicios de notariado y de registro de los instrumentos públicos.

1. Asignar a las oficinas de registro de instrumentos públicos el presupuesto necesario para que su funcionamiento garantice una adecuada y eficiente prestación del servicio público que les ha sido encomendado.

1. Adelantar y auspiciar estudios, investigaciones y compilaciones en materia de notariado y de registro de instrumentos públicos y divulgar sus resultados.

1. Prestar el apoyo técnico y administrativo que se requiera para el ingreso y la permanencia en el servicio de notarios y registradores.

1. Llevar a cabo, directamente o a través de entidades especializadas los programas de especialización que se requieran para las personas que presten sus servicios para la superintendencia.

1. Impulsar actividades de los colegios de notarios y registradores de instrumentos públicos de Colombia, tendientes a lograr la adecuada y eficaz prestación de los servicios.

1. Preparar y presentar a consideración del Ministro de Justicia proyectos de ley o de reglamentos de notariado y del registro de instrumentos públicos.

1. Las demás que señale la ley.”

12. Confrontando las funciones anteriores con aquellas que competían a Fonanot, la Corte observa que se presenta una clara duplicidad respecto de las correspondientes a los numerales 12 y 16 del decreto 2158 de 1992, que reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro. En efecto, “adelantar y auspiciar estudios, investigaciones y compilaciones en materia de notariado y de registro de instrumentos públicos y divulgar sus resultados (numeral 12) , es una actividad que parcialmente se identifica con la de “realizar estudios, investigaciones, compilaciones y codificaciones en materia de notariado”, que le atribuía el literal e) del artículo 3° del Decreto 027 de 1974 a Fonanot. Y, de otra parte, también puede constatarse duplicidad entre las funciones asignadas a esta última entidad por el literal h) del artículo 3° del mismo decreto y las asignadas a la Superintendencia por el numeral 16 del artículo 2° del Decreto 2158 de 1992, puesto que ambas se refieren a la colaboración en la elaboración de proyectos de ley en materia notarial.

13. En cuanto a las funciones adelantadas por Fonprenor, a juicio de la Corte no se daba la duplicidad, toda vez que esta institución era un establecimiento público del orden nacional, adscrito también al Ministerio de Justicia, definido por la ley como una entidad de seguridad social dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyas funciones se circunscribían a atender el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales correspondientes al personal vinculado al servicio de notariado y registro en todo el país y a la Superintendencia de Notariado, Fonanot y el mismo Fonprenor.

La disimilitud de las funciones asignadas a esta entidad respecto de las que adelantaba Fonanot, se explica por si misma con la sola enunciación de tales funciones.

14. La duplicidad parcial de funciones que se presentaba entre la Superintendencia de Notariado y Registro y Fonanot, fue reconocida como tal, es decir como parcial, y con base en ella se decidió la supresión de esta última entidad. Así parece deducirse de lo que se expresó en relación con Fonanot en la reunión del Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional llevado a cabo el 12 de Junio de 1997. En efecto, el acta correspondiente a dicha reunión da cuenta de la propuesta para el ejercicio de las facultades extraordinarias en relación con Fonanot, propuesta consignada en los siguientes términos :

“Supresión del Fondo Nacional de Notariado- FONANOT-

15. Como puede apreciarse, el mismo Gobierno tomó la decisión de suprimir con base en la duplicidad parcial de funciones. Cabe entonces preguntarse si esta duplicidad relativa tan solo a una parte de las labores adelantadas por el organismo suprimido, permitía al Gobierno adoptar la decisión de supresión.

Para la Corte, la Ley 344 de 1996, que delegó en el presidente las facultades para la reforma de la Administración Pública, lo facultaba para llevar a cabo un análisis sobre las funciones a cargo de todas las entidades de la Administración Central. Y, cuando a consecuencia de este examen, dentro de una razonable discrecionalidad llegara a la conclusión de que se presentaba duplicidad funcional, podía legítimamente suprimir la entidad que considerara oportuno, sin que el solo factor de eficiencia justificara su mantenimiento, ya que el propósito fundamental señalado por la Ley de facultades era el de reducir y racionalizar el gasto público.

16. En el caso de Fonanot, si bien la actividad de administrar el fondo constituido con recursos parafiscales con miras a lograr con ellos los objetivos señalados por la ley, primordialmente el de “mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos”, - lo cual se cumplía con el pago de un subsidio a los notarios de escasos recursos - era labor que no era adelantada por ningún otro organismo, también es cierto que dicha actividad seguirá adelantándose, en lo sucesivo por la Superintendencia de Notariado, a través del fondo cuenta previsto en el Decreto 1672 de 1997, cuyo artículo 5º literalmente que literalmente reza :

“El Fondo será administrado por el Superintendente de Notariado y registro, quien podrá delegar ésta función en el Secretario General, con la asesoría de un Consejo integrado por: El Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado quien lo presidirá; El presidente del Colegio Nacional de Notarios o su delegado; un Notario de tercera categoría, o su suplente elegido por los de su misma categoría. El Consejo adoptará su propio reglamento para la toma de decisiones.

“El Superintendente de Notariado y registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto.”

De esta manera, dentro de un criterio de racionalización del gasto público, que justamente delimita el alcance de las atribuciones delegadas al presidente, el Gobierno hizo un adecuado

uso de las facultades conferidas, pues procedió a suprimir una entidad que acusaba duplicidad funcional, dejando a salvo la labor de interés público que le competía, consistente en manejar los recursos parafiscales destinados a mejorar a los notarios de bajos recursos; y ello con un costo operacional considerablemente menor al que venía originándose por dicha actividad, y rescatando para el funcionamiento de otras entidades de la Administración central los bienes que constituían la infraestructura física de Fonanot.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, se despacharán como improcedentes los cargos de las demandas.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 1672 de 1997.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (e)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-039 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo