

C-368-96

Sentencia C-368/96

ESTATUTO ORGANICO DE ENTIDAD PUBLICA-No son leyes orgánicas

No se puede sostener que por haberse modificado el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores se reformó una ley orgánica. La Constitución Política ha enunciado y definido lo que se entiende por leyes orgánicas, y se ha ocupado, además, en señalar cuál es el trámite de su aprobación y cuáles las materias a las que esas leyes deben referirse. Las leyes orgánicas, son siempre leyes en sentido formal, es decir, expedidas por el Congreso, jamás por el Presidente de la República. En cambio, nada se opone a que los estatutos orgánicos de las entidades públicas, cuyo contenido es específico y totalmente diferente del que se acaba de recordar, y que están contemplados en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta, puedan ser objeto de facultades extraordinarias, pues no se hallan cobijados por la prohibición del numeral 10 *Ibíd.*

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso/CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR-Supresión de equivalencias/CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR-Competencia del legislador para regularla

En las facultades extraordinarias no estaba comprendido el tema de la Carrera Administrativa y menos todavía el de la Carrera Diplomática. La supresión de equivalencias en cuanto a los requisitos para desempeñar determinados cargos no es eliminación de trámites innecesarios existentes en la administración pública, pues aunque la Cancillería y las misiones diplomáticas hacen parte de ella, las equivalencias están llamadas a suplir requisitos, por lo cual, al desaparecer, los reviven para los empleos correspondientes y, por tanto, con la supresión, lejos de obtenerse un resultado que elimine exigencias, se logra el contrario: restablecer las que habían sido suplidas. Para la Corte, el tema referente a los requisitos que deben llenar quienes aspiran a ingresar o a ascender dentro de la Carrera Diplomática corresponde al legislador, tal como resulta del artículo 125 de la Constitución, por lo cual no podía el Ejecutivo, sin facultades expresas, dictar normas con fuerza de ley acerca de él.

Referencia: Expediente D-1208

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 del Decreto 2150 de 1995.

Actor: Luis Gonzalo Mejia Uribe

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del catorce (14) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GONZALO MEJIA URIBE, haciendo uso del derecho consagrado en el

artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 76 del Decreto 2150 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

“DECRETO NUMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

CONSIDERANDO

(...)

(...)

ARTICULO 76.- Supresión de Equivalencias. Suprímense de las equivalencias establecidas en el artículo 12 del Decreto-Ley 10 de 1992, las de Director General de Protocolo y Director General de la Academia, cargos que pertenecen a la carrera diplomática en la categoría de Embajador”

III. LA DEMANDA

Considera que con la norma acusada se vulneran los artículos 2, 113, 122, 150, numerales 1, 7 y 10, y 158 de la Constitución Política.

Manifiesta el actor que con la expedición de la norma acusada está excediendo el Presidente de la República las precisas facultades otorgadas por el Congreso a través de la Ley 190 de 1995, en cuyo artículo 83 se dijo expresamente que en virtud de ellas no podría modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.

En su criterio, el artículo 76 demandado, al suprimir dos de las equivalencias establecidas en el artículo 12 del Decreto-Ley 10 de 1992 y cambiarlas por las de Embajador, está reformando una ley orgánica.

Señala que el Decreto 10 de 1992 fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias que se le confirieron en los ordinales b), c) y e) del artículo 43 de la Ley 11 de enero 21 de 1991, por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, se determinan las funciones de sus dependencias, se confieren unas facultades y se dictan

otras disposiciones.

Es decir que, según el demandante, las normas integrantes del Decreto Ley 10 de 1992 hacen parte constitutiva de la estructura orgánica del Ministerio y en tal sentido no podían ser objeto de reformas ni de modificaciones.

Asevera que lo dicho se corrobora al ver que las mencionadas disposiciones hacen parte del estatuto orgánico de dicho ministerio, en cuyo preámbulo se dice que es “orgánico del Servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular”.

Más adelante afirma el actor que también existe exceso en el ejercicio de las precisas facultades otorgadas al Presidente, al expedir normas en materias no autorizadas, pues en la disposición demandada el Gobierno nacional no reformó normas innecesarias -requisito exigido por el artículo que otorgó las facultades-, sino que lo hizo con normas que determinaban que unos cargos en la planta interna eran equivalentes a otros, tanto en la Carrera como en el servicio exterior.

Luego, al sustentar la presunta vulneración del artículo 158 de la Carta, sostiene que el Decreto 2150 de 1995 rompe la unidad sistemática obligatoria que constitucionalmente debe guardar una ley.

Expresa que el Decreto en mención fue expedido en ejercicio de las facultades conferidas mediante la Ley 190 de 1995, cuyas normas se dirigen exclusivamente a preservar la moralidad en la Administración y a erradicar la corrupción en ella, según se desprende de su Preámbulo.

En criterio del demandante, con el artículo bajo examen no se cumple para nada tal objetivo.

Asevera que la disposición tampoco cumple con el carácter general de la ley, sino que es ampliamente favorable a las personas que ocupen estos cargos, contraviniendo por tanto el principio de que la ley debe ser dictada con carácter general y no para favorecer o desfavorecer a determinadas personas.

Fundamenta el último cargo sobre la base de una supuesta contravención del artículo 113 de la Constitución, en la medida en que, según él, el Ejecutivo, como órgano independiente de la Rama Legislativa, no puede promulgar normas que están reservadas a esta última, como es la de reformar la estructura orgánica de un ministerio.

IV. INTERVENCIONES

Según informe secretarial del 7 de marzo del presente año, durante el término de fijación en lista no fueron presentados escritos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación pide que se declare la inexecutable del artículo 76 del Decreto 2150 de 1995.

Frente al primer cargo, dice que el canon del artículo 150-10 de la Carta alude a una particular categoría legal como es la consagrada en el artículo 152 ibídem, cuya expedición le compete única y exclusivamente al Congreso de la República en las materias relacionadas en dicho precepto constitucional y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 153 superior.

Por tanto, a su juicio, el Decreto Ley 10 de 1990 no tiene la categoría de norma orgánica.

En lo concerniente al alegado desbordamiento del Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, en cuanto suprimió una regulación que, de acuerdo con el actor, era necesaria en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Procurador considera conveniente decir que si al Gobierno no le era dable proceder con subjetividad al momento de determinar lo necesario o innecesario de las reformas o supresiones de regulaciones, trámites o procedimientos existentes en la Administración Pública -porque a tal efecto debía tener en cuenta la realidad objetiva, sin dejar a un lado los propósitos de la Ley 190 de 1995-, “resulta claro que la Corte Constitucional no perdió competencia para verificar, en cada caso en particular, si el Presidente de la República respetó los parámetros materiales que le fueron fijados en la norma habilitante”.

Concretamente, en relación con la norma acusada, dice que el artículo 12 del Decreto 10 de 1992 -que consagra las equivalencias suprimidas- establece, para todos los efectos, una tabla de equivalencias entre las categorías de escalafón de la Carrera, los cargos del Servicio Exterior y los cargos de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el segundo orden de dicha tabla, asevera el Procurador, los cargos de Director de Protocolo, Director de la Academia, Ministro Plenipotenciario, Subsecretario de Relaciones Exteriores, Subdirector y Jefe de Oficina, que pertenecen a la planta interna de dicho Ministerio, son equivalentes al cargo de Ministro Plenipotenciario en la Carrera y servicio exterior de la misma Cartera.

Para ese Despacho es claro que el establecimiento de una tabla de equivalencias en el Ministerio de Relaciones Exteriores se justifica en que para el cumplimiento de su misión institucional es necesario que la planta de personal, tanto la interna como la de Carrera y la del servicio exterior, presente una flexibilidad tal que le permita a la entidad el desplazamiento de los funcionarios de una plaza a otra. Así lo reconoce el artículo 11 del ordenamiento legal mencionado, al fijar las equivalencias entre el servicio diplomático y el consular, y al señalar que los funcionarios escalafonados en la Carrera podrán ser designados indistintamente en cada uno de esos servicios. Además, señala, este procedimiento se encuentra autorizado por el artículo 40 ibídem.

Entonces, refiere, antes de la modificación introducida por la norma demandada, quienes ostentaban la calidad de Director del Protocolo o Director de la Academia tenían la misma categoría de Ministro Plenipotenciario; pero a partir de lo dispuesto en ella dichos cargos pertenecen a la Carrera Diplomática y se equiparan a la categoría de Embajador. Esta determinación, innegablemente, mejora el nivel de los aludidos destinos públicos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con todas las consecuencias legales que ello implica, incluyendo los aspectos salarial y prestacional.

Para el Jefe del Ministerio Público, “pese a que en el presente expediente no obra una prueba que demuestre razonablemente lo contrario, es evidente que la modificación contenida en el artículo 76 del Decreto Ley 2150 de 1995 es una típica medida de administración de personal, que no presenta las características exigidas en la norma habilitante, ya que ella no comporta la enmienda a una regulación innecesaria cuya existencia hubiere entrabado en forma ostensible la acción administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, a tal punto que generara corrupción en este ente público. Por el contrario, dicha medida consiste en la “recategorización” de unos empleos en la planta de esa Cartera, con un objetivo sustancialmente diferente al perseguido por la Ley 190 de 1995 y por el Decreto 2150 de 1995, como es la dignificación de los cargos de Director General de Protocolo y Director de la Academia, propósito que si bien puede ser justo y razonable, no corresponde al espíritu general de la citada legislación”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

Los estatutos orgánicos de entidades públicas no son leyes orgánicas

El primer motivo alegado por el demandante para argumentar la inexecutable del artículo impugnado carece de sustento.

En efecto, no se puede sostener -como lo hace el actor- que por haberse modificado el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores se reformó una ley orgánica.

La Constitución Política ha enunciado y definido lo que se entiende por leyes orgánicas, y se ha ocupado, además, en señalar cuál es el trámite de su aprobación y cuáles las materias a las que esas leyes deben referirse.

Según la Carta (artículo 151), el objeto de las leyes orgánicas consiste en establecer las reglas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

El mandato superior no se limita a señalar dicho contenido, esencial a las leyes orgánicas, sino que añade: “Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

El trámite agravado que se contempla para tales leyes consiste en que requieren, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

Resalta la Corte que las leyes orgánicas, de conformidad con lo ordenado en la mencionada norma y según la prohibición prevista en el numeral 10 del artículo 150 C.P., son siempre leyes en sentido formal, es decir, expedidas por el Congreso, jamás por el Presidente de la República.

En cambio, nada se opone a que los estatutos orgánicos de las entidades públicas, cuyo contenido es específico y totalmente diferente del que se acaba de recordar, y que están contemplados en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta, puedan ser objeto de facultades extraordinarias, pues no se hallan cobijados por la prohibición del numeral 10 *Ibíd.*

Exceso en el uso de las facultades extraordinarias

La Corte debe reiterar en esta ocasión el carácter estricto y taxativo de las facultades que el Congreso puede otorgar al Presidente de la República al amparo del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política.

No siendo el Jefe del Estado el titular de la función legislativa, las atribuciones de tal índole que por la indicada vía se le confieren deben ser desarrolladas mediante decretos cuya materia será exclusiva y directamente la prevista en la correspondiente ley habilitante.

En el caso objeto de análisis, la Ley 190 de 1995 concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República en los siguientes términos:

“ARTICULO 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.

Los presidentes de las comisiones primeras constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada uno, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo”.

La Corte, en Sentencia C-340 del 1 de agosto de 1996, entendió así el alcance de las facultades conferidas:

“Por el aspecto material, la facultad que se confiere tiene un indudable carácter legislativo, ya que al legislador corresponde, según los artículos 26, 84 y 334 de la Constitución, establecer -y por ende reformar y suprimir- los requisitos, formalidades, procedimientos y trámites que puedan exigirse a las personas para el ejercicio de sus actividades, tanto en el campo de profesiones y oficios y en la esfera de la iniciativa privada y la empresa, como en lo relativo a las gestiones y asuntos propios de las múltiples relaciones entre los particulares y el Estado.

Podía el Ejecutivo, en consecuencia, dictar decretos con fuerza de ley cuyo objetivo primordial debería radicar, según la norma transcrita, en “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública”.

No podía el legislador ordinario -esa la razón de las facultades- indicar directamente cuáles de los aludidos procedimientos, trámites y requisitos resultaban innecesarios, es decir, superfluos en relación con las finalidades sustanciales de la actividad pública. Esa era una materia que correspondía al Gobierno, revestido de las atribuciones legislativas

excepcionales, y, en consecuencia, era éste el encargado de verificar esa connotación de “ausencia de necesidad” en los distintos aspectos y momentos de las actuaciones administrativas.

Es evidente que, si la facultad otorgada radicaba precisamente en eso, gozaba el Gobierno de un razonable margen de apreciación, perfectamente ligado a su experiencia y conocimiento en torno al rodaje ordinario de la administración pública, para detectar y, por tanto, enunciar los requerimientos vigentes, impuestos por la ley a los particulares, llamados a desaparecer por no ser indispensables”.

El artículo demandado, perteneciente al Decreto 2150 de 1995, en cuyo encabezamiento fue invocada de manera específica la transcrita norma habilitante, dispone:

ARTICULO 76.- Supresión de Equivalencias. Suprímense de las equivalencias establecidas en el artículo 12 del Decreto-Ley 10 de 1992, las de Director General de Protocolo y Director General de la Academia, cargos que pertenecen a la carrera diplomática en la categoría de Embajador”

Es claro que en las facultades extraordinarias no estaba comprendido el tema de la Carrera Administrativa y menos todavía el de la Carrera Diplomática.

La supresión de equivalencias en cuanto a los requisitos para desempeñar determinados cargos no es eliminación de trámites innecesarios existentes en la administración pública, pues aunque la Cancillería y las misiones diplomáticas hacen parte de ella, las equivalencias están llamadas a suplir requisitos, por lo cual, al desaparecer, los reviven para los empleos correspondientes y, por tanto, con la supresión, lejos de obtenerse un resultado que elimine exigencias, se logra el contrario: restablecer las que habían sido suplidas.

El Decreto-Ley 10 de 1992, cuyo artículo 12 resulta modificado por la norma demandada, tiene por objeto definir las equivalencias entre las categorías del escalafón de la Carrera, los cargos del servicio exterior y los cargos de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, materia esta que en nada corresponde a la fijada por el legislador ordinario como aquélla a la cual podía referirse el Gobierno en el campo de la eliminación de trámites y requerimientos administrativos. El Presidente no estaba autorizado para reformar dicho estatuto.

Para la Corte, el tema referente a los requisitos que deben llenar quienes aspiran a ingresar o a ascender dentro de la Carrera Diplomática corresponde al legislador, tal como resulta del artículo 125 de la Constitución, por lo cual no podía el Ejecutivo, sin facultades expresas, dictar normas con fuerza de ley acerca de él.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites contemplados en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el artículo 76 del Decreto 2150 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General