

C-431-97

Sentencia C-431/97

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones atribuidas por ley/FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA-Junta Directiva

La Corte encuentra que no por asignar al Consejo Nacional Electoral la función adicional de actuar como junta directiva del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, puede afirmarse que el legislador haya consagrado un precepto contrario a las normas constitucionales ni ignorado los principios que les sirven de sustento. En efecto, también el legislador está facultado por la Constitución para señalar la estructura orgánica de los establecimientos públicos -como lo es el mencionado- y para establecer las reglas a ellos aplicables. Podía el Congreso establecer a quién corresponde ejercer las atribuciones propias de la dirección del Fondo Rotatorio de la Registraduría y al hacerlo no vulneró precepto alguno de la Carta.

Referencia: Expediente D-1605

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 53 (parcial) de la Ley 96 de 1985.

Actor: Guillermo Ramírez Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA. ARGUMENTO DE LA DEMANDA

El ciudadano GUILLERMO RAMIREZ RODRIGUEZ, en uso del derecho consagrado en los artículos 40 y 241-4 de la Constitución Política, ha presentado a la Corte demanda de inconstitucionalidad contra algunas expresiones del artículo 53 de la Ley 96 de 1985.

Dice así la norma parcialmente acusada (se subraya lo demandado):

“LEY 96 DE 1985

(noviembre 21)

por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 53. Créase el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil como establecimiento público, esto es, como un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La representación legal y la administración del fondo corresponden al Registrador Nacional del Estado Civil. El Consejo Nacional Electoral tendrá las funciones de Junta Directiva del Fondo”.

Según el demandante, la representación legal y la administración del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional corresponde por mandato constitucional y legal, en forma exclusiva y excluyente, al Registrador Nacional del Estado Civil, por lo cual tales funciones no pueden estar supeditadas a una junta directiva conformada por el Consejo Nacional Electoral. Ello implicaría -agrega- romper el principio de la autonomía e independencia que ostenta el Registrador en cuanto a la representación legal y la administración, facultades que debe ejercer sin injerencias ni interferencias.

Dice que de las palabras “inspección y vigilancia” no se deduce subordinación del Registrador Nacional del Estado Civil respecto del Consejo Nacional Electoral y, en consecuencia, “resalta la inconstitucionalidad de la Junta Directiva del Fondo Rotatorio a cargo del Consejo Nacional Electoral”.

Expone el actor, además, que según el artículo 152 de la Carta Política, el Congreso de la República tiene la obligación de regular, mediante Ley Estatutaria, todos los temas relacionados con “funciones electorales”, motivo por el cual la calidad aludida en relación con el Consejo Nacional Electoral debería haber aparecido plasmada, obligatoriamente, en

una Ley Estatutaria.

También señala como violado el artículo 158 de la Constitución Política, pues, en su sentir, la disposición demandada rompe la unidad de materia, ya que la Ley 96 de 1985 trata múltiples asuntos, diferentes entre sí, aunque el objeto de ella es, según su artículo 1°, perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo de los resultados de la voluntad del elector expresada en las urnas.

Señala que, en su concepto, dada la unidad de materia, este es un caso de inconstitucionalidad sobreviniente.

II. INTERVENCIONES

El ciudadano FRANCISCO BELTRAN PEÑUELA, actuando en nombre y representación del Ministerio del Interior, expone ante la Corte varias razones para sostener la constitucionalidad de la norma impugnada.

Afirma en primer término que, de conformidad con la Constitución, para que exista un establecimiento público no es necesario que se expida una ley estatutaria.

Del artículo 152 de la Carta -manifiesta- se desprende que la condición de expedirse una ley estatutaria tiene que ver con las funciones propias electorales y no con el cumplimiento de una especie o modalidad de la función administrativa para tecnificar la administración financiera, constituyendo un sistema de manejo de cuentas de un determinado organismo estatal.

En lo relacionado con la unidad de materia afirma que, siendo obvio que la Junta Directiva de un Fondo está íntimamente ligada a las funciones, representación y demás actividades que el mismo realiza, no hay violación alguna del artículo 158 de la Carta.

De la misma manera -agrega-, el artículo 265, numeral 1, de la Constitución en ningún caso es violentado por el precepto que se acusa, pues, al contrario de lo que afirma el demandante, no es cierto que, en el punto controvertido, se presente dependencia o subordinación del Registrador Nacional del Estado Civil con el Consejo Nacional Electoral, en cuanto la dirección del Fondo no es eminentemente electoral.

En opinión del interviniente, una cosa es ejecutar políticas y otra muy diferente crear las mismas. Para el caso en cuestión -dice- el representante legal del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil es autónomo en la ejecución de las funciones propias del mismo.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Según el criterio del Procurador General de la Nación, las expresiones demandadas son constitucionales.

En efecto, está clara la relación de conexidad causal temática y sistemática que existe para incluir dentro de la Ley 96 de 1985 -la cual busca perfeccionar el proceso y la organización electoral- una norma que determina tanto los órganos de administración como de dirección de un organismo creado por la misma ley, cual es el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que desarrolle como objetivo principal las funciones financieras de la Rama Electoral del poder público.

Por otra parte, señala el Ministerio Público que lo demandado no desconoce en forma alguna la Constitución Política, pues la función de la Junta Directiva del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la cual hacen parte los miembros del Consejo Nacional Electoral, no supone subordinación del Registrador Nacional del Estado Civil respecto del mencionado Consejo.

En cuanto a la afirmación del actor en torno a que el Congreso ha incurrido en omisión legislativa por no haber dictado una ley estatutaria, el Procurador hace un recuento de la jurisprudencia de esta Corte y afirma que, estando vigente una normatividad anterior a la expedición de la Carta de 1991, mediante la cual se regulan aspectos relacionados con la función electoral, la misma resulta útil para suplir omisiones del legislador, quien está llamado a expedir un estatuto relacionado con las funciones electorales.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Puesto que se trata de norma perteneciente a una ley de la República, esta Corte goza de competencia para juzgar sobre su exequibilidad, según lo dispone el artículo 241, numeral 4,

de la Constitución Política.

2. Facultad del legislador para señalar funciones al Consejo Nacional Electoral

Las atribuciones del Consejo Nacional Electoral no son todas de origen constitucional, según resulta del artículo 265 de la Carta, a cuyo tenor, además de las que allí mismo se indican, le corresponden “las demás que le confiera la ley”.

Desde luego, como en todas aquellas ocasiones en que la Carta Política autoriza al legislador para ampliar enunciaciones constitucionales, para plasmar excepciones a sus normas, o para consagrar reglas que las complementen, no se puede hablar de competencias legislativas absolutas, pues el límite material de lo que el legislador pueda fijar en ejercicio de la autorización constitucional está precisamente en los principios que informan la Constitución y en el sistema que surge de sus disposiciones.

En ese orden de ideas, el contenido de la ley, aunque a ella se haya otorgado la facultad de llenar espacios que la propia Carta no alcanzó a cubrir, debe ser examinado en virtud del control de constitucionalidad con el objeto de verificar que no desconozca los mandatos superiores y que responda a los postulados de razonabilidad y proporcionalidad.

Al hacerlo en el presente caso, la Corte encuentra que no por asignar al Consejo Nacional Electoral la función adicional de actuar como junta directiva del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, puede afirmarse que el legislador haya consagrado un precepto contrario a las normas constitucionales ni ignorado los principios que les sirven de sustento.

En efecto, también el legislador está facultado por la Constitución para señalar la estructura orgánica de los establecimientos públicos -como lo es el mencionado- y para establecer las reglas a ellos aplicables (artículo 150, numeral 7, C.P.).

Por otra parte, se trata de una entidad pública con objetivos específicos señalados en la propia ley, directamente relacionados con la actividad de los organismos electorales, y la atribución de trazar las pautas administrativas para su funcionamiento en nada riñe con el ejercicio de las de estirpe constitucional que han sido encomendadas al Consejo Nacional Electoral. Por el contrario, unas y otras confluyen hacia los objetivos propios de las

autoridades electorales.

Ello, además, en modo alguno significa que se haya estipulado una sujeción del Registrador al Consejo en términos de jerarquía y en relación con las funciones constitucionales de uno y otro, como tampoco se crearía dicha relación respecto de funcionarios de distinto origen si la norma legal hubiera organizado de manera diversa la junta directiva del aludido Fondo. Es necesario distinguir el alcance y las proyecciones de cada función y diferenciar también entre los entes afectados (la Registraduría y el Fondo Rotatorio): la coincidencia de directivos, autorizada por la ley, no los confunde ni los fusiona, ni hace que se pierda de vista el papel que cada uno debe cumplir.

Para la Corte, no hay incompatibilidad entre dichas funciones, así recaigan en las mismas personas. Podía el Congreso establecer a quién corresponde ejercer las atribuciones propias de la dirección del Fondo Rotatorio de la Registraduría y al hacerlo no vulneró precepto alguno de la Carta.

Se declarará que los términos demandados se avienen a la Constitución.

Ahora bien, a juicio de la Corte, las normas referentes al Fondo Rotatorio de la Registraduría no tenían que incluirse necesariamente en una ley estatutaria, como lo dice el actor, ya que su ámbito de actividad -de carácter típicamente administrativo- no hace parte de las “funciones electorales” a las que se refiere el artículo 152 de la Constitución Política, aunque guarde relación con ellas. El Fondo no duplica ni sustituye al Consejo Nacional Electoral ni a la Registraduría Nacional del Estado Civil en aquellas materias que son de su resorte, según las disposiciones constitucionales.

No es el caso de entrar en el análisis de si el legislador viene o no incurriendo en una inconstitucionalidad por omisión respecto de las funciones electorales, pues la demanda ha sido incoada contra una disposición positiva de la ley cuya validez o invalidez no resulta de que la Corte establezca si tal omisión existe o no, sino de las razones que puedan esgrimirse -como en esta ocasión se esgrimieron- y que la Corporación acepte, respecto de los alcances del mandato que consagra.

Por otra parte, conviene recordar lo expuesto por la Corporación en torno a ese tema:

“Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Las actuaciones penalmente encuadrables o constitutivas de faltas disciplinarias están sujetas a un control que escapa a la competencia de la Corte.

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.

Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

DECISION

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES las expresiones según las cuales “el Consejo Nacional Electoral tendrá las funciones de Junta Directiva del Fondo” (Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil), que hacen parte del artículo 53 de la Ley 96 de 1985.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General