

C-505-93

Sentencia No. C-505/93

ESTABLECIMIENTO PUBLICO/ENTIDAD DESCENTRALIZADA

La reglamentación de la estructura del Estado, Título V de la Constitución de 1991, reproduce en sus artículos 121 y 122, las exigencias organizativas y funcionales que consagraban los artículos 62 y 63 de la Carta anterior, por lo que se puede seguir afirmando que si se concede a una entidad pública la facultad de funcionar descentralizadamente, han de fijarse los privilegios y prerrogativas de los cuales gozará, así como la clase y grado de descentralización autorizados, so pena de que la entidad pública actúe descentralizadamente de manera inconstitucional, si así no se hace.

Ref.: Expediente No. D-313

Acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso 1° del artículo 43 del Decreto 3130 de 1968.

Temas:

La ley obliga a partir de su promulgación.

Los establecimientos públicos gozan de los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación.

Actor: Luis Hernando Andrade Ríos.

Magistrado Ponente: DR. Carlos Gaviria Díaz.

Aprobada en Acta No. 66

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

La Corte Constitucional, Sala Plena, procede a dictar sentencia en el proceso de la referencia, luego de hacer las consideraciones que siguen.

1. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Hernando Andrade Ríos demandó ante esta corporación el inciso 1° del artículo 43 del Decreto-Ley 3130 de 1968, pues considera que vulnera el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, ya que sobrepasa las facultades concedidas al Presidente de la República en la Ley 65 de 1967.

Durante la fijación en lista, intervino en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, Dr. Raúl Alejandro Criales Martínez.

También el señor Procurador General de la Nación emitió el concepto que le incumbe.

2. NORMA ACUSADA

DECRETO 3130 DE 1968

-Diciembre 26-

por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967, y

CONSIDERANDO

Que para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía, es necesario dictar normas generales que guíen su organización y funcionamiento, y complementen los principios consignados en el Decreto 1050 de 1968,

DECRETA:

...

X- Disposiciones Generales

Artículo 43. Del ejercicio de privilegios y prerrogativas. LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, COMO ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE SON, GOZAN DE LOS MISMOS PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS QUE SE RECONOCEN A LA NACIÓN. (Mayúsculas fuera de texto para señalar la parte acusada)

Diario Oficial, Año CV, No. 32687, viernes 17 de enero de 1969.

3. NORMA QUE OTORGÓ LAS FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS

Ley 65 de 1967

-28 de diciembre-

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares; se provee al fortalecimiento de la Administración Fiscal; se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva comisión constitucional permanente en las cámaras legislativas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

....

i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la rama ejecutiva del poder público y

en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;

j) Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio;

Se transcriben estos dos literales, porque el demandante atribuye equivocadamente la expedición del Decreto 3130 a las facultades otorgadas por el literal j) y nó por el i).

4. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El Dr. Raúl Alejandro Criales Martínez, obrando de conformidad con el poder especial que le confirió el Ministerio, planteó en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, los argumentos que a continuación se resumen.

No le asiste razón al demandante al señalar la norma presuntamente violada, pues las facultades legislativas extraordinarias han de ser examinadas, en cuanto a su ejercicio, frente a las normas de competencia vigentes al tiempo de expedición de la norma acusada.

“...La Ley 65 de 1967, en su artículo 1º, literal i), faculta al Presidente de la República para crear dependencias en la Rama Ejecutiva del Poder Público y con base en esa disposición se determinó que los Establecimientos Públicos hacen parte de la misma, ésto de conformidad con el artículo primero del Decreto 1050 de 1968, el cuál fué expedido con base en la Ley 65 de 1967. Por tanto estos organismos administrativos, como son parte de la Rama Ejecutiva en lo nacional, tienen los mismos privilegios y prerrogativas que tiene la Nación, por la sencilla razón de que éstos hacen parte de aquella; esto implica que el Presidente de la República no se excedió en las facultades que le fueron otorgadas.”

Al conceptuar sobre la posible inconstitucionalidad sobreviniente de la norma acusada, señala que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución de 1991, estos establecimientos públicos siguen siendo parte de la Rama Ejecutiva y, por lo tanto, tampoco hay violación sobreviniente de las normas constitucionales.

5. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro del plazo legal, el señor Procurador General formula su concepto, anotando que la Corte Suprema de Justicia, en agosto 18 de 1988, declaró exequible la norma acusada, así lo hubiera hecho por otros motivos, al considerar que conformaba una proposición jurídica con otras normas que otorgaban privilegios procesales a la Nación. Ahora, vigente la nueva Constitución y siendo otro el cargo, procede que nuevamente la Corte Constitucional se pronuncie.

Coincide el Procurador con el concepto del Ministerio de Justicia, en el sentido de acoger lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-416 (Junio 18 de 1992), cuya parte pertinente dice: "...el potencial abuso de las facultades otorgadas, no puede abordarse sino mediante la verificación de las normas que determinan la tarea del Gobierno en el momento en que hizo uso de la habilitación legislativa."

Sobre la temporalidad, señala que la Ley 65 de 1967 fijó al Gobierno el plazo de un año, que debía contarse a partir de la vigencia de la misma ley. Aunque la ley 65 señaló en su artículo 6° que regía a partir de la sanción, el señor Procurador opina que ha de tomarse como fecha inicial del plazo el 28 de diciembre de 1967, fecha en que la Ley 65 se publicó en el Diario Oficial No. 32397, pues así lo señala el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal ("La Ley no obliga sino en virtud de su promulgación..."). El Decreto 3130 fué expedido el 26 de diciembre de 1968 y, por tanto, dentro del límite fijado por el Legislador.

Inicia el examen del elemento de la precisión de las facultades extraordinarias, aclarando que el Decreto 3130 de 1968 se expidió en uso de las facultades otorgadas temporalmente por la Ley 65, en su artículo 1°, literal i), y nó, como el demandante pretende, de las facultades legislativas igualmente temporales, que autorizó al Gobierno la ley 65, artículo 1°, literal j), caso en el cual sería clara la extralimitación.

Opina el señor Procurador, que el Congreso tenía la facultad de determinar la estructura de la Administración Nacional (artículo 76, ordinal 9°); y tenía también la facultad de investir al Ejecutivo de precisas facultades pro tempore (artículo 76, ordinal 12° de la Constitución de 1.886), así que podía habilitarle para regular la descentralización del funcionamiento de la Administración (Ley 65 de 1.867, artículo 1°, literal i)). Y la definición de los privilegios y prerrogativas de los establecimientos públicos, hacía parte de la descentralización que se dispuso para la Administración conformada por ellos.

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. COMPETENCIA

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política y del Decreto 2067 de 1991.

6.2. NORMAS APLICABLES AL EXAMEN DEL CARGO

Mantiene la Corte su doctrina de examinar los cargos de extralimitación del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades legislativas pro tempore que le entrega el Congreso, en relación con las normas vigentes al tiempo en el que se ejercieron tales facultades legislativas. En el presente caso, el artículo 76, numeral 12, de la Constitución de 1.886 y nó el artículo 150, numeral 10, de la Carta actual.

EXTRALIMITACIÓN EN EL TIEMPO

Entiende la Corte que, como lo estipula el Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4 de agosto 20 de 1913), en su artículo 52: “La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada. La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.” Así, la Ley 65 de 1967 obliga a partir de su promulgación, o sea, a partir del 28 de diciembre de 1967, fecha en que fué publicada en el Diario Oficial y que, conforme a certificación de la Secretaría de la Presidencia de la República, coincide con la fecha de su sanción.

Fijada la fecha en la que se ha de empezar a contar el plazo de un año concedido por la Ley 65 de 1967, para que el Gobierno ejerciera las facultades extraordinarias conferidas por esa misma Ley, el veintiseis (26) de diciembre de 1968, fecha de expedición del Decreto 3130 aquí acusado, queda comprendido dentro del citado plazo y, en consecuencia, no hubo extralimitación temporal en el ejercicio de las facultades legislativas con que se revistió al Gobierno en el artículo 1° de la Ley acusada.

EXTRALIMITACIÓN EN LA MATERIA

Inicialmente, ha de aclararse que el Decreto 3130 de 1968 fué dictado por el Gobierno, en uso de las facultades legislativas otorgadas por la Ley 65 de 1967, pero nó a consecuencia de la autorización del literal j) “Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen de servicio.”

El Decreto 3130 de 1968, fué expedido, como lo reclama el Ministerio de Justicia, lo afirma la Procuraduría General, lo juzgó la Corte Suprema de Justicia y lo acepta esta Corte, en virtud de la facultad otorgada por la Ley 65 de 1967, en su artículo 1º, literal i), que sí hace relación a la materia regulada por el Decreto, cuyo texto dice: “Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines.”

Hecha la anterior corrección al concepto de violación presentado por el actor, resulta claro a la Corte que si se descentraliza el funcionamiento de los Establecimientos Públicos, la norma que lo hace no puede limitarse a ordenar simplemente que funcionarán con tal o cual grado de autonomía; ha de especificar, además, la clase de descentralización que ordena - funcional o por servicios- y el grado de funcionamiento descentralizado que autoriza, pues de otra manera no podría haberse dado cumplimiento a los artículos 62 y 63 de la Constitución de 1.886 (las autoridades sólo pueden ejercer las funciones que les definan la Constitución y la ley; y, los empleos públicos tendrán sus funciones detalladas en ley o reglamento).

En este orden de ideas, el artículo 120 de la Constitución de 1.886, señalaba que los Establecimientos Públicos hacían parte de la Rama Ejecutiva y, en consecuencia, que se señalara en el Decreto 3130, no sólo la clase y grado de descentralización que les correspondía, sino también los privilegios y prerrogativas de que gozarían, no solo no violaba el artículo 76, numeral 12, sino que era necesario al establecerles la situación jurídica desde la cual funcionaron descentralizadamente desde entonces.

INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE

Una vez en vigencia la Constitución de 1991, podría pensarse que la situación ha cambiado y que deviene en inconstitucional lo que antes no lo era. Sin embargo, el artículo 115 de la nueva Carta, expresamente dice que “Las Gobernaciones y las Alcaldías, así como las

Superintendencias, los Establecimientos Públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva”.

La reglamentación de la estructura del Estado, Título V de la Constitución de 1991, reproduce, como se anotó, en sus artículos 121 y 122, las exigencias organizativas y funcionales que consagraban los artículos 62 y 63 de la Carta anterior, por lo que se puede seguir afirmando que si se concede a una entidad pública la facultad de funcionar descentralizadamente, han de fijarse los privilegios y prerrogativas de los cuales gozará, así como la clase y grado de descentralización autorizados, so pena de que la entidad pública actúe descentralizadamente de manera inconstitucional, si así no se hace.

En conclusión, no se presenta la inconstitucionalidad sobreviniente y no encuentra la Corte que los cargos contra el inciso primero, del artículo 43, del Decreto 3130 de 1968, tengan fundamento constitucional; en razón de ello,

RESUELVE:

Declarar exequible el inciso 1°, del artículo 43, del Decreto 3130 de 1968, por las razones expuestas en la parte motiva.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General