

C-509-96

Sentencia C-509/96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Regulación trámites innecesarios

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Requisito/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva

La declaratoria de inexequibilidad total o parcial de una norma legal exige, como requisito sine qua non, determinar si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto de la Constitución Política, ya que no resulta admisible que el juez constitucional deba resolver sobre su inexequibilidad, partiendo de proposiciones inexistentes no establecidas por el precepto legal demandado ni coincidentes con la intención legislativa. No existe en la demanda concepto de violación imputable al artículo acusado. De esta manera, a pesar de que la demanda cumplió con los requisitos formales, hecho que motivó su admisión, presenta una ineptitud sustantiva que llevará a esta Corporación a declararse inhibida por cuanto no fueron señalados válidamente los motivos de inconstitucionalidad del precepto acusado.

Referencia: Expediente D-1268 y D-1282

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22 (parcial) y 28 del decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995.

Actor: Fabián Segura Guerrero y Camilo Calderón Rivera

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre
novecientos noventa y seis (1996)

de mil

El ciudadano Fabián Segura Guerrero, en ejercicio de la acción pública de

inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 22 (parcial) y 28, del decreto No. 2150 del 5 de diciembre de 1995. De la misma forma, el ciudadano Camilo Calderón Rivera presentó demanda de inconstitucionalidad contra algunos de los apartes del artículo 22 del mismo decreto. Por encontrarlo justificado, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del día veintiuno (21) de marzo del año en curso, decidió acumular las demandas presentadas por los citados ciudadanos.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos 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 las disposiciones demandadas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya lo demandado:

“Decreto Número 2150 de 1995”

“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

“Artículo 22. Informes solicitados a las entidades públicas. Los informes solicitados a las entidades públicas por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y distritales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías, la Dirección General de la Contaduría Pública, La Defensoría del Pueblo y las veedurías, en desarrollo de sus tareas, deberán ser presentados en un formato único.

“Los documentos que soporten cada una de las actuaciones administrativas relacionadas, serán puestos a disposición de las autoridades de control, para su consulta o verificación en los archivos de las entidades públicas.

“Salvo para diligencias de investigaciones en materia penal, no se podrán solicitar por parte de las autoridades de control, copias o fotocopias de ningún documento que repose en los archivos de las entidades públicas.

“Parágrafo. Para tal efecto, las características de este formato serán establecidas por dichas entidades en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la vigencia del presente Decreto. El Gobierno Nacional coordinará las tareas interinstitucionales del decreto correspondiente.”

“Artículo 28. Posesión de particulares ante organismos de control. El acto de posesión de directores, administradores, representantes legales y revisores fiscales de las entidades vigiladas por el Estado, no requerirá la presentación personal ante la entidad pública correspondiente.

“La posesión se entenderá surtida con la autorización que imparta el funcionario competente, una vez solicitada por el interesado. Con el mismo acto se entiende cumplido el juramento requerido por la ley.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 4, 113, 117, 119, 150-10, 267, 268-1, 2, 4, 8, 12; 271 y 272 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Los argumentos planteados en contra de la constitucionalidad del artículo 22 del decreto 2150 de 1995, en cada una de las demandas, pueden sintetizarse así:

En primer lugar, según las demandas, constituye un vicio de constitucionalidad el hecho de que el decreto 2150 hubiese pretendido regular aspectos internos de la Contraloría General de la República. La incorrección radica, en opinión de los demandantes, en que la ley 190 de 1995, ley de facultades extraordinarias, sólo le otorgó poderes al gobierno para suprimir o reformar trámites o procedimientos innecesarios existentes en la Administración pública, y la Contraloría General, al ser un organismo independiente que ejerce funciones de control, no

hace parte de la Administración pública. Además, porque la regulación que pretendió establecer el decreto demandado se refiere propiamente a la función fiscal ejercida por la Contraloría, y no a su función administrativa.

En este sentido, la autonomía, que es característica principal de los organismos de control y vigilancia, se ve seriamente comprometida con la vigencia de los artículos demandados, como quiera que éstos le restringen a la entidad, tanto en el aspecto formal como en el material, las atribuciones que le corresponde desarrollar en el campo de las exigencia de cuentas, de solicitud de informes; y en ejercicio de la facultad sancionatoria e investigadora. Por lo mismo y en relación con el requisito de diseñar formatos únicos para que las entidades vigiladas rindan sus cuentas fiscales, se considera que la facultad para imponerlos no debe estar en cabeza del Presidente de la República, como lo decide el decreto, sino en cabeza del propio Contralor General, en ejercicio de sus funciones y en defensa de su autonomía.

Adicionalmente, en concepto de los demandantes, las funciones de vigilancia, propias de la Contraloría General, se ven abiertamente perjudicadas si se le impide a la entidad el acceso a las copias de los documentos que sirven de apoyo a las investigaciones. Sin sustentos documentales, según el memorial demandatorio, es imposible el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le otorga a la Contraloría; además de que se desconocen las funciones de policía judicial que le son inherentes a ese organismo fiscalizador.

En cuanto al artículo 28 del decreto 2150 de 1995, el demandante Fabián Segura Guerrero no formuló de manera expresa los cargos que sustentaban su demanda, sino que de forma genérica, y equiparando para esta norma las razones expuestas contra el artículo 22 del mismo decreto, afirmó que, "... los artículos demandados quebrantan en numeral 10 del artículo 150 de la C.P. al rebasar las facultades delineadas por el artículo 83 de la ley 106 (sic) de 1995, por la sencilla razón de no estar comprendidas las contralorías, o por lo menos la Contraloría General de la República, dentro del concepto legislativo de Administración pública, para quienes les está dirigida dicha normativización."

IV. INTERVENCIONES

Dentro de la oportunidad legal intervino en el proceso el señor Alvaro Namen Vargas en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, y solicitó a esta Corporación se declarara la exequibilidad del artículo 22 del decreto 2150 de 1995 por considerar que dicho

Ministerio había sentado su posición doctrinaria en atención a la comunicación enviada por el magistrado de la Corte Constitucional Dr. Jorge Arango Mejía, dentro de los procesos que se siguen en esta Corporación contra el mismo precepto, radicados con los números D-1209 y D-1222.

En cuanto a la constitucionalidad del artículo 28 del decreto 2150 de 1995, considera el Ministerio de Justicia y del Derecho que la Corte debe abstenerse de hacer un pronunciamiento de fondo, debido a que el actor no señaló el concepto de violación del precepto impugnado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre las demandas presentadas por los actores y solicitó a esta Corporación que, se declare la inexequibilidad del artículo 22 del decreto 2150 de 1995, y además, declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad o inexequibilidad del artículo 28 del mismo decreto, por ineptitud de la demanda.

En primer lugar, en concepto del procurador general, la medida que hace referencia a la presentación de un formulario único utilizado por los órganos de control para ejercer sus labores, la cual se consigna el artículo 22 del decreto 2150 de 1995, corresponde a un exceso ilegítimo de las facultades que otorgó la ley 190 de 1995 al Gobierno Nacional, pues con dicha medida se modificó todo un procedimiento establecido previamente en el Código Único Disciplinario, el cual no prescribe formularios prefijados para ser utilizarlos al momento de efectuar las visitas de fiscalización.

Adicionalmente, con la prohibición contenida en el artículo analizado relativa a la imposibilidad de solicitar copias de documentos que reposen en los archivos de las entidades públicas, considera el procurador que dicha prescripción modifica también un mandato expreso del artículo 82 del Código Único Disciplinario, el cual ordena, precisamente, la aducción, en copia o en original, de los documentos que soportan una investigación disciplinaria. En ese sentido, la norma también excede las facultades que le otorgara la ley al gobierno y por lo tanto vulnera el artículo 150-10 de la Constitución Política.

Agrega además que el precepto demandado establece una discriminación en contra de las

entidades de control, pues mientras otras normas del ordenamiento jurídico sí aceptan que los particulares tengan acceso a copias de documentos -a menos que éstas tengan carácter reservado- los organismos de fiscalización se ven en la imposibilidad de hacerlo. En su concepto, la solicitud de copias hace parte del núcleo esencial del derecho de petición, y por lo tanto no puede ser conculcado.

En cuanto a la constitucionalidad del artículo 28 del decreto 2150 de 1995, considera el ministerio público que la demanda incurre en un error al pretender asimilarle a esta norma, las razones expuestas contra el artículo 22, pues los contenidos y las entidades a que se refieren ambas disposiciones son diferentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de un decreto con fuerza de ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-5 de la Carta Fundamental.

2. Sentencia de la Corte Constitucional sobre el artículo 22 del Decreto 2150 de diciembre 5 de 1995

Esta Corporación, mediante sentencia No. C-490 del 26 de septiembre de 1996, con ponencia del Magistrado Jorge Arango Mejía, se pronunció sobre la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 22 del Decreto 2150 de 1995. En consecuencia, existiendo cosa juzgada constitucional sobre dicha norma (artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991), no cabe un nuevo pronunciamiento sobre el punto y se estará a lo resuelto en la sentencia citada.

3. Indebida formulación de cargos contra el artículo 28 del Decreto 2150 de 1995. Decisión inhibitoria

Sostuvo igualmente que, "... los artículos demandados quebrantan el numeral 10 del artículo 150 de la C.P. al rebasar las facultades delineadas por el artículo 83 de la ley 106 de 1995, por la sencilla razón de no estar comprendidas las contralorías, o por lo menos la Contraloría General de la República, dentro del concepto legislativo de Administración pública, para

quienes les está dirigida dicha normativización.” (Negrillas fuera de texto)

Para la Corte es claro que la solicitud de inexecuibilidad solicitada es válida y da lugar a un pronunciamiento de fondo, en la medida en que, como lo afirma el impugnante, los supuestos normativos regulados en las disposiciones acusadas incluyan, como sujetos destinatarios de su aplicación, a las contralorías y, subsidiariamente, a la Contraloría General de la República.

Lo anterior, porque la declaratoria de inexecuibilidad total o parcial de una norma legal exige, como requisito sine qua non, determinar si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto de la Constitución Política, ya que no resulta admisible que el juez constitucional deba resolver sobre su inexecuibilidad, partiendo de proposiciones inexistentes no establecidas por el precepto legal demandado ni coincidentes con la intención legislativa.

Sobre el particular ha dicho la Corte Constitucional:

“Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexecuibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.”

“...

“Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

“No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

“Para llegar a la declaración de inexecuibilidad total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el

precepto acusado y lo que manda la Constitución.” (Sentencia No. C-504 de 1995, Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo) (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, resulta claro que los cargos referidos en la demanda se prediquen del contenido del artículo 22 sobre el cual, como ya se anotó, existe cosa juzgada constitucional al haber sido declarado inexecutable por esta Corporación, mediante la sentencia No. C-490 de 1996. Pero esos mismos cargos no pueden ser imputables a la proposición jurídica descrita en el artículo 28, pues cuando el precepto regula la posesión de particulares ante organismos de control, y elimina del acto de posesión la presentación personal de directores, administradores, representantes legales y revisores fiscales ante la entidad pública correspondiente, no se refiere de manera alguna a los organismos de control fiscal a los que hace alusión el demandante -contralorías- para sustentar su inconstitucionalidad, sino a otros organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público que cumplen la función de policía administrativa y que por ministerio de la ley ejercen el control, la inspección y la vigilancia sobre ciertas actividades de los particulares.

A manera de ejemplo podemos citar algunas normas que regulan el trámite que ha pretendido suprimir el texto del artículo 28 del decreto 2150 de 1995. Así, encontramos la Ley 45 de 1990 “por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”, que señala en su artículo 21, lo siguiente:

“ARTÍCULO 21.- Posesión. Corresponderá al Superintendente Bancario o al Presidente de la Comisión Nacional de Valores dar posesión al revisor fiscal de las entidades sometidas a su control y vigilancia.”

La posesión sólo se efectuará una vez el Superintendente Bancario o el Presidente de la Comisión Nacional de Valores se cercioren acerca del carácter, la idoneidad y la experiencia del peticionario.

Parágrafo. Para la inscripción en el registro mercantil del nombramiento de los revisores fiscales se exigirá por parte de las Cámaras de Comercio copia de la correspondiente acta de posesión. (Negrillas fuera de texto).

La norma citada esta complementada con el decreto 663 de abril 2 de 1993, “por medio del

cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema financiero y se modifica su titulación y numeración”, que refiriéndose a la naturaleza, objetivos y funciones de la Superintendencia Bancaria, le señala en el artículo 325 numeral 27, entre otras la siguiente función:

“Posesionar y tomar juramento a los directores, revisores fiscales, vicepresidentes, gerentes, subgerentes y, en general, a quienes tengan la representación legal de las instituciones vigiladas.” (Negrillas fuera de texto).

Asimismo, la Ley 42 de 1993 que se refiere a la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, hace claridad sobre el punto, cuando en su artículo 7o. señala que, “la vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.” (Negrillas fuera de texto).

En este orden de ideas, no existe en la demanda concepto de violación imputable al artículo 28 acusado, pues, como se anotó, el actor parte de una deducción errada para solicitar la declaratoria de inexequibilidad, cual es la de suponer que cuando la norma hace referencia a los organismos de control incluye a los de control fiscal, vale decir a las contralorías y, en especial, a la Contraloría General de la República. De esta manera, a pesar de que la demanda cumplió con los requisitos formales, hecho que motivó su admisión, presenta una ineptitud sustantiva que llevará a esta Corporación a declararse inhibida por cuanto no fueron señalados válidamente los motivos de inconstitucionalidad del precepto acusado (art. 2o.-3 del decreto 2067 de 1991).

DECISION

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

RESUELVE:

Primero: ESTESE a lo resuelto en la sentencia No. C-490 de 1996, que declaró inexequible en su totalidad el artículo 22 del decreto 2150 de 1995.

Segundo: INHIBIRSE en relación con la constitucionalidad del artículo 28 del decreto 2150 de

1995, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FERNANDO HINESTROZA FORERO

Conjuez

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el Conjuez doctor FERNANDO HINESTROSA FORERO no asistió a la sesión de Sala Plena celebrada el día 8 de octubre de 1996 por excusa debidamente justificada.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General