

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y FACULTADES EXTRAORDINARIAS

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No aplicación a decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias

El principio de unidad de materia se predica de las leyes en sentido formal, producto de la actividad legislativa del Congreso, como una manera de garantizar la transparencia del debate y la coherencia temática en las leyes, pero no resulta aplicable a los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas, cuyo régimen se gobierna por otros principios constitucionales, en particular por la precisión que, de acuerdo con el artículo 150 numeral 10 de la Carta, deben tener las facultades extraordinarias, y por la necesaria congruencia que las disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias legislativas deben tener con la ley que confiere tales facultades. Dicho principio busca, fundamentalmente, proteger el proceso deliberativo que caracteriza la formación de las leyes y que por definición está ausente en el trámite de expedición de los decretos con fuerza de ley por el gobierno. En este último caso, es claro que el principio de unidad de materia tiene una papel determinante en la fase previa de expedición de la ley de facultades que define el marco de la acción del gobierno, de modo tal que éste solo puede regular aquellas materias que estén comprendidas en el preciso ámbito de las facultades extraordinarias.

LEY ORGANICA-Materias específicas de reserva

CODIGO-Reserva de ley ordinaria

De acuerdo con lo dispuesto el inciso tercero del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución la expedición de códigos está sometida a reserva de ley ordinaria. Dicha reserva comprende también, ha dicho la Corte, las modificaciones que afecten la estructura esencial de un código. Por el contrario, de acuerdo con la jurisprudencia, están excluidas de esa reserva especial, las modificaciones puntuales de un código, que no afecten dicha estructura esencial.

CODIGO-Requisitos para calificación

CODIGO-Inexistencia de condición de estar en presencia de un cuerpo normativo

COMPILACION DE NORMAS-Objeto

CODIGO-Inexistencia de condición de manifestación de voluntad del poder legislativo

REGIMEN DE PETROLEOS-Nueva distribución de competencias

ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS Y CREACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS Y LA SOCIEDAD PROMOTORA DE ENERGIA DE COLOMBIA S.A.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ESCINDIR ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL-Traslado de funciones a nuevo ente creado

CODIGO-Norma sobre estructura orgánica de la administración no sujeta a reserva de ley ordinaria

ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS Y CREACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-Normas sobre estructura orgánica y normas sobre derogatorias

ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS Y CREACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-Normas sobre derogatorias consecuencia de la nueva distribución de funciones

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION EN MATERIA DE ADMINISTRACION, EXPLORACION Y EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS-Modificación

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION EN MATERIA DE ADMINISTRACION, EXPLORACION Y EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS-Derogación tácita de disposiciones que resultan contrarias a la nueva estructura

CODIGO-No consideración que norma derogatoria tácita es contraria per se a la reserva de ley ordinaria

EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Determinación por ley de condiciones así como los derechos de las entidades sobre los mismos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Habilitación excepcional para expedición de normas con fuerza de ley

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Condiciones más rígidas

LEY ORDINARIA-Reserva especial/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No concesión para expedición de códigos

ESTATUTO ORGANICO DE ENTIDAD PUBLICA-Expedición por el legislador ordinario o extraordinario

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expedición de disposiciones que afectan estructura orgánica de Ecopetrol

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA RENOVAR LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION

ESTRUCTURA ORGANICA DE ENTIDAD ADMINISTRATIVA-Aspectos que comprende

ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS, MODIFICACION DE ESTRUCTURA ORGANICA Y CREACION DE ENTIDADES

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS Y CREACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS Y LA SOCIEDAD PROMOTORA DE ENERGIA DE COLOMBIA-Definición de estructura orgánica y distribución de competencias

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS-Realización de estudio técnico

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS Y CREACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-Redefinición de estructura orgánica de la administración en el ámbito petrolero/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESCISION DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS Y CREACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-Derogatoria de disposiciones que es consecuencia necesaria de la nueva distribución de competencias

ECOPETROL-Reforma administrativa que tiene como eje separación de competencias

Referencia: expediente D-4934

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 numeral 5.1 y el artículo 57 parcial del Decreto Ley 1760 de 2003.

Actor: Alfredo Castaño Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alfredo Castaño Martínez demandó el artículo 5º numeral 5.1 y el artículo 57 parcial del Decreto Ley 1760 de 2003.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del siete de noviembre de 2004, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente de la República, al Ministro de Minas y Energía, al Director General de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), al Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL S.A.) y al Presidente del Sindicato de la Empresa Colombiana de Petróleos, para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en

referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los artículos acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45.230 de junio 26 de 2003, subrayando los apartes demandados:

DECRETO NUMERO 1760 DE 2003

(junio 26

)

por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.

Artículo 5°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, las siguientes:

5.1. Administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y asignarlas para su exploración y explotación.

(...)

Artículo 57. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos 0030 de 1951 y 2310 de 1974.

I. LA DEMANDA

El accionante considera que los artículos 5º numeral 5.1. y 57 parcial del Decreto 1760 de 2003 vulneran el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 150 numerales 1, 2 y 10, 158, 332, 334, 338 y 360 de la Constitución Política.

Primer cargo. Vulneración del Preámbulo y de los artículos 1 y 2 de la Constitución

Sin precisar la manera como los artículos 5 numeral 5.1. y 57 del Decreto 1760 de 2003 desconocen el Preámbulo de la Constitución Política y sus artículos 1, 2 y 4, el actor simplemente transcribe, con algunas alteraciones, y sin citar la fuente, un aparte de la Sentencia C-479 de 1992 en el que se resaltan los conceptos de eficacia y eficiencia como principios rectores de la gestión pública dentro de un Estado Social de Derecho como Colombia.

Segundo Cargo. Vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150

Para el demandante, el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al dictar los artículos 5, numeral 5.1., y 57 del Decreto 1760 de 2003, vulnerando con ello los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150.

A su juicio, dentro de las facultades extraordinarias conferidas a través de la Ley 790 de 2002 no se encontraba la de modificar y adicionar el régimen de administración y contratación para la exploración y explotación del subsuelo de propiedad nacional potencialmente hidrocarburífero, contenido en el Código de Petróleos y las normas que lo complementan. Resalta que, según el artículo 1º de la Ley 790 de 2002, el propósito de la habilitación legislativa era el de racionalizar la organización y el funcionamiento de la actividad estatal para garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación a través de las precisas facultades comprendidas en su artículo 161, las cuales básicamente se limitan a señalar los mecanismos para la renovación de la Administración Nacional, y no se puede entender que expresa o tácitamente se hubiese autorizado al Ejecutivo para que derogara el Decreto 2310 de 1974 y el artículo 12 de la Ley 20 de 1969, referentes a la administración, exploración y explotación de las áreas del subsuelo de reserva nacional hidrocarburífera. Al respecto, el accionante precisó que:

“las facultades la (sic) extraordinarias no incluyeron las normas legales de otros ramos de la legislación nacional diferentes a las que regulan la estructura de la Administración pública como estatutos básico o propios de las entidades públicas o descentralizadas que conforman la rama ejecutiva del orden nacional, que podían ser objeto de derogatoria, modificación o adición,(...)”

Complementa esta posición, su percepción de que las medidas establecidas no garantizan la sostenibilidad financiera de la Nación, y por lo tanto no cumplieron con la finalidad señalada en el artículo 1º de la Ley 790 de 2002.

Además de no contar con la habilitación legislativa para regular esta materia, el inciso 3º del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución tampoco lo permite, puesto que constitucionalmente se prohíbe la expedición de códigos y de leyes orgánicas en ejercicio de facultades extraordinarias.

Para el actor, el Código de Petróleos (Decreto-Ley 1056 de 1953) y sus disposiciones legales complementarias contenidas en las leyes orgánicas 10 de 1961 y 20 de 1969, el Decreto 1895 de 1973 y el Decreto-Ley 2310 de 1974 reúnen las características de un código en cuanto constituyen el régimen legal unificado y armónico para la explotación de hidrocarburos en Colombia.

Adicionalmente, aduce que el régimen de la explotación del subsuelo de la Nación y de los recursos naturales no renovables sólo puede ser regulado por una ley orgánica, que de acuerdo con el numeral 10º del artículo 150 sólo puede ser expedida por el Congreso.

Partiendo del entendimiento anterior, sostiene que el hecho de que el artículo 57 del Decreto 1760 de 2003 derogue expresamente el Decreto-Ley 2310 de 1974 y tácitamente derogue el Decreto-Ley 1056 de 1953 y la Ley orgánica 20 de 1969, implica la inconstitucional modificación sustantiva de un código y de una ley orgánica en ejercicio de facultades extraordinarias.

Tercer cargo. Vulneración del artículo 158 de la Constitución

Para el accionante, la no sujeción del Presidente a las precisas facultades que le fueron conferidas por la Ley 790 de 2002 implica el desconocimiento del principio de unidad de materia. Como quiera que las disposiciones controvertidas modifican y derogan normas del Código de Petróleos y versan sobre el régimen de exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia, ellas no guardan relación alguna con la reestructuración de la rama ejecutiva del orden nacional, asunto que delimitaba el alcance de la competencia del gobierno.

Cuarto cargo. Vulneración del artículo 360 de la Constitución

Finalmente, el actor señala que los artículos 5, numeral 5.1., y 57 del Decreto 1760 de 2003 desconocen los artículos 332, 334, 338 y 360 de la Constitución en los que se sujeta a reserva legal la regulación del régimen de explotación del subsuelo de la Nación y de los recursos naturales no renovables. Insiste en que el contenido de los artículos controvertidos modifica el régimen de explotación de los recursos naturales no renovables, y sostiene que es el legislador el único competente para regular este tema, sin que le sea permitido trasladar esta función al Presidente de la República para que la ejerza a través de facultades extraordinarias.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de ECOPETROL S.A.

El apoderado de ECOPETROL S.A. intervino en el proceso de la referencia, solicitando la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados.

A pesar de que solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud de la demanda en relación con el cargo por la presunta vulneración al principio del Estado Social de Derecho, aduciendo que el demandante no precisó las razones que lo soportan, el interviniente resaltó que la escisión de ECOPETROL y la reasignación de su función de administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, busca la eficiencia en el manejo de los bienes del Estado dentro del marco jurídico establecido por el constituyente.

Frente a la alegada extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de las funciones extraordinarias otorgadas por el Congreso, el interviniente defendió la competencia del ejecutivo para expedir las normas demandadas. Señaló que el contenido de los artículos 5º, numeral 5.1., y 57 del Decreto 1760 de 2003 se ajusta a las facultades delegadas por la Ley 790 de 2002, puesto que se sujetaron a las recomendaciones del estudio técnico realizado para modernizar la rama ejecutiva del orden nacional y lograr su sostenibilidad financiera. En efecto, sostuvo que la asignación de la función de administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, así como la derogación expresa del Decreto 2310 de 1974 que le asignaba dicha función a ECOPETROL, tienen fundamento en la precisa habilitación legal para escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional, señalar la estructura orgánica de las entidades

resultantes de las fusiones o escisiones y las de aquellas entidades a las cuales se trasladen las funciones de las entidades suprimidas o escindidas. Al respecto señaló:

“Así la derogatoria del Decreto 2310 de 1974 al ser una consecuencia natural del cambio de funciones de entidades escindidas y creadas, para nada tenía que estar específicamente mencionada o señalada en la ley de facultades extraordinarias, dado que la expedición de una regulación normativa que asuma temas ya tratado (sic) en disposiciones anteriores, necesariamente conllevará derogaciones implícitas que pueden ser por beneficio de claridad normativa, señaladas en la regulación que se expide.”

Para el interviniente, la derogatoria expresa del Decreto 2310 de 1974 sencillamente aclaró el alcance de la regulación expedida, pudiendo haberse omitido su señalamiento toda vez que su derogación es consecuencia natural del traslado de funciones de una entidad escindida a una creada.

Sostuvo que a través del ejercicio de las facultades extraordinarias no se modificó estructuralmente un código, así como tampoco se reguló un tema reservado a ley orgánica. La reasignación de funciones entre entidades escindidas y creadas no implica la modificación sustancial del régimen de explotación del subsuelo de la Nación o de los recursos naturales no renovables de que trata el Código de Petróleos. Tan solo implica un ajuste en la estructura de la entidad con el objeto de racionalizar funciones y lograr la sostenibilidad financiera del Estado. Siendo que el traslado de esta función no implicó la regulación del recurso en sí, el Código de Petróleos no fue modificado estructuralmente así como tampoco fue regulado a través de facultades extraordinarias ninguno de los asuntos que según el artículo 151 de la Constitución son de competencia exclusiva de leyes de naturaleza orgánica.

Considerando demostrado que las normas controvertidas no regularon aspectos sustanciales relacionados con la administración de recursos naturales no renovables, el interviniente concluyó que no hay fundamento para considerar que el Decreto 1760 de 2002 se separó de su finalidad exclusiva de reestructurar la rama ejecutiva del orden nacional, por lo que no desconoció el principio de unidad de materia.

2. Intervención de la Agencia Nacional de Hidrocarburos

La Agencia Nacional de Hidrocarburos intervino en el proceso de la referencia, a través de apoderado, para solicitar a la Corte Constitucional que se declare la exequibilidad de los artículos demandados.

Resalta el interviniente que el demandante omitió estructurar el cargo por la violación al Preámbulo y a los artículos 1 y 2 de la Constitución, sin embargo, en gracia de discusión, asume que a través de dicho cargo se pretendió controvertir el cumplimiento por parte de las disposiciones demandadas del principio de la prevalencia del interés general en las actuaciones de la administración. Con base en esta interpretación del cargo, trajo a colación las recomendaciones del Estudio Técnico efectuado para superar las ineficiencias de la Empresa Colombiana de Petróleos, según las cuales:

“Desde la perspectiva de la transformación estructural

.- la principal medida que hay que tomar es separar la actividad asociada de ECOPETROL como administrador de tierras, tal como se conoce actualmente, a través de la cual se asignan las áreas de exploración y se apropia de la renta petrolera. Esta es posiblemente la principal fuente de ineficiencia de ECOPETROL, (...)

En consecuencia, argumentó que el Decreto 1760 de 2002 no hizo más que ajustarse a las facultades conferidas por la Ley 790 de 2002, adoptando las medidas necesarias para hacer de la Empresa Colombiana de Petróleos una entidad más eficiente, de conformidad con el Estado Social de Derecho y la prevalencia del principio del interés general. Adujo que en la sentencia C-880 de 2003 la Corte Constitucional declaró ajustadas al Estado Social de Derecho las disposiciones de la Ley 790 de 2002.

Consideró también que las disposiciones demandadas se ajustan a las condiciones del traslado temporal y excepcional de competencias legislativas que exige el numeral 10 del artículo 150 Superior. Argumentando que los artículos 5.1 y 57 del Decreto 1760 de 2003 no hacen referencia a los temas que expresamente requieren de la expedición de una ley orgánica para su regulación, que no pretenden reglamentar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables ni tampoco modifican la estructura general del Código de Petróleos, el Presidente de la República podía ser habilitado por el legislador para su expedición.

Por lo demás, el interviniente sostuvo que las normas demandadas guardan relación con la facultad extraordinaria establecida en el literal e) del artículo 16 que para modernizar la rama ejecutiva del orden nacional le fueron otorgadas al Presidente de la República. De acuerdo al estudio técnico realizado, era imperativo reasignar la función de administrar las áreas hidrocarburíferas que le pertenecía a la escindida ECOPETROL en aquella entidad que representara al Estado como propietario del subsuelo petrolífero, es decir, en la nueva Agencia Nacional de Hidrocarburos. Así, como quiera que la nueva entidad denominada ECOPETROL S.A. sólo tendría competencia para el desarrollo comercial de exploración y explotación de las áreas vinculadas a todos los contratos celebrados por la misma hasta el 31 de diciembre de 2003, la que estuviere operando directamente a la fecha de la vigencia del Decreto 1760 de 2002 y las que le fueren asignadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la derogación del Decreto Legislativo 2310 de 1974 hubiese operado, tácita o expresamente.

Tampoco encuentra el interviniente que las normas demandadas vulneren la unidad de materia por cuanto guardan relación material, objetiva, racional y evidente con la habilitación legislativa y con el tema del Decreto, es decir, con la reestructuración del sector de los hidrocarburos.

Finalmente, en la intervención se transcriben las observaciones del Estudio Técnico para hacer más eficiente y viable financieramente el sector de los hidrocarburos, recomendando la separación de las funciones de formulador de política, regulador y administrador del recurso petrolero, de las funciones comerciales, con el fin de demostrar que las medidas adoptadas a través de los artículos demandados cumplieron con el propósito de la reestructuración.

3. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La Directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia, aduciendo básicamente los mismos argumentos señalados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la defensa de exequibilidad de la norma, salvo el primer cargo sobre el cual no hizo referencia alguna.

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia, solicitando la exequibilidad de las normas demandadas.

Haciendo remisión a la exposición de motivos del proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 790 de 2002,² el interviniente concluyó que el legislador podía válidamente trasladar sus facultades para escindir entidades del orden nacional; para señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades resultantes de las escisiones y para crear las entidades requeridas para el desarrollo de los objetivos que cumplían las entidades escindidas, competencias cuidadosamente observadas por el Presidente de la República al escindir y crear entidades que, de acuerdo al artículo 38 de la Ley 489 de 1998, integran la Rama Ejecutiva del Poder Público.³

En cuanto al traslado de la función de administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y asignarlas para su exploración y explotación resaltó que con ello no se están determinando las condiciones para la explotación de hidrocarburos y agregó “que las actividades propias que realizaba ECOPETROL comprometían el ejercicio de actividades involucradas en la explotación de recursos naturales renovables. Por ello, es algo inherente a su permanencia, extinción o escisión tocar las temas que la antigua empresa tenía inmersos en su objeto social.”

A juicio del interviniente, no tiene sentido invocar el principio de unidad de materia frente a un acto unipolar como lo es un decreto ley dictado por el Ejecutivo, toda vez que la finalidad de este principio es garantizar la tecnificación del proceso democrático que realiza el Congreso de la República, permitiendo “el conocimiento explícito y previo de las disposiciones que se pretenden concretar como leyes de la república.”

En lo demás, la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público coincide en su integridad con la argumentación de los demás intervinientes.

5. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

De manera extemporánea, el Ministerio de Minas y Energía intervino a través de apoderado judicial para solicitar a esta Corporación que declare exequibles las disposiciones

controvertidas, básicamente por las mismas razones expuestas por los demás intervinientes.

Sin embargo, de su escrito se resaltan las consideraciones en torno a la prioridad que representaba para esa cartera la estructuración de un esquema que permitiera el funcionamiento más eficiente del sector de minas y energía, así como el fortalecimiento de la función del Estado como administrador de los hidrocarburos, en aras de cumplir con los objetivos trazados por el legislador en la Ley 790 de 2002. Advirtió, además, que la especificidad y complejidad de los temas involucrados en esta reestructuración, hacían indispensable que el legislador trasladara esta función al Ejecutivo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3466 recibido el 22 de enero de 2004, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 5º, numeral 5.1., y 57 del Decreto 1760 de 2003, como quiera que considera desacertada la premisa sobre la cual el actor fundamenta todos los cargos invocados.

En efecto, a juicio del Ministerio Público, las normas demandadas no tienen el alcance que el accionante señala, puesto que mientras que el régimen de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables se encuentra contenido en el Código de Petróleos -Decreto 1056 de 1953- y otras normas que lo modifican y adicionan -como las Leyes 10 de 1961 y 20 de 1969 y el Decreto 1895 de 1973-, las funciones de ECOPETROL se encuentran señaladas en disposiciones diferentes -tales como la Ley 165 de 1948 y los Decretos 0030 de 1951, 3211 de 1959, 0062 de 1970 y 1569 de 1981-. En este contexto, señala, "... las normas acusadas lo que hacen es, asignar unas funciones a una entidad u organismo de carácter nacional que ha sido creado con ocasión de la escisión de ECOPETROL, y derogar el decreto que le es contrario; por lo tanto, los preceptos demandados se refieren exclusivamente a la transferencia de funciones de una entidad a otra y en manera alguna tienen relación con la regulación de los recursos naturales no renovables". En consecuencia, "[c]omo las normas acusadas no se refieren al régimen de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables no pueden prosperar los cargos de inconstitucionalidad que tienen como fundamento la consideración de que las disposiciones demandadas se relacionan con dicho

régimen.”

Tampoco consideró el Procurador, que el Presidente se hubiese extralimitado en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron delegadas a través de la Ley 790 de 2003. La escisión de la Empresa Colombiana de Petróleos –ECOPETROL-y el traslado de las funciones de administrar las reservas de hidrocarburos de la Nación y otorgar la autorización para su exploración y explotación a la nueva Agencia Nacional de Hidrocarburos, se ajustó a la habilitación para escindir y crear entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden nacional, con la consecuente reasignación de las funciones desarrolladas por la entidad escindida.

Finalmente, en relación con los cargos relativos a la prohibición de expedir códigos y leyes orgánicas en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas, así como respecto del cargo por violación del principio de unidad de materia, el Ministerio Público expresó:

“4.1.1. El artículo 151 de la Carta Política expresamente determina cuáles son las leyes orgánicas, dentro de las cuales no se encuentran las que tiene que ver con la regulación de los recursos naturales no renovables y menos aún las que se refieren a la asignación o reasignación de funciones a los organismos del orden nacional; motivo por el cual no le asiste razón al demandante cuando concluye que las normas que fueron modificadas y derogadas por los preceptos demandados hacen parte de las que regulan los recursos naturales no renovables y tienen el carácter de orgánicas, y por ende, se encuentran bajo la prohibición prevista en el inciso segundo del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, que impide expedir leyes orgánicas en virtud de facultades extraordinarias.

4.1.2. Aún cuando los artículos 332 y 360 de la Carta Política, facultan al legislador para regular la explotación de los recursos naturales no renovables, se reitera que las normas acusadas no se ocupan de dicha regulación sino de la asignación de funciones a una entidad del orden nacional; motivo por el cual no le asiste razón al demandante cuando sostiene que los preceptos demandados sólo pueden ser proferidos por el legislador ordinario, ya que dentro de las prohibiciones de expedir normas en virtud de facultades extraordinarias no se encuentran las que tiene que ver con la asignación de funciones a las entidades del orden nacional y tampoco las que tiene que ver con la regulación de los recursos naturales no renovables.

4.1.3. Como las disposiciones acusadas no hacen parte del Código de Petróleos ni de las normas que lo modifican o adicionan, tampoco le asiste razón al actor cuando sostiene que las normas acusadas desconocen la prohibición prevista en el inciso segundo del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política.

4.1.4. Teniendo en cuenta que las normas demandadas no se relacionan con la administración, exploración y explotación de las áreas del subsuelo de reserva nacional hidrocarburíferas tampoco prosperan los cargos relacionados con la transgresión del principio de unidad de materia y con la imprecisión de las facultades extraordinarias, máxime cuando en relación con el primero de dichos cargos no se expusieron las razones de inconstitucionalidad, y respecto del segundo no se acusó la norma que confiere las facultades extraordinarias, única respecto de la cual se puede predicar la imprecisión de dichas facultades.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que hacen parte de un decreto con fuerza de ley, corresponde a esta Corporación adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad, tal como lo dispone el numeral 5° del artículo 241 de la Carta Política.

2. Problemas jurídicos a resolver

En orden a identificar los problemas jurídicos que habrán de resolverse en esta providencia, encuentra la Corte necesario precisar, en primer lugar, el alcance de los cargos presentados por el accionante.

2.1. Inexistencia de cargos en relación con el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 332, 334 y 338 de la Constitución.

Aunque el actor manifiesta que las disposiciones acusadas son manifiestamente violatorias del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 4, 332, 334 y 338 de la Constitución, no presenta una sola consideración orientada a establecer de qué manera se produce esa oposición. En esta

materia se limita a transcribir, sin referenciar y con levísimas alteraciones, un aparte de la Sentencia C-479 de 1992 en relación con el Estado Social de Derecho, sin presentar argumento alguno que indique la manera como las normas acusadas resultarían contrarias a las disposiciones constitucionales que se citan como violadas.

No se cumplen, por consiguiente, en relación con las citadas disposiciones constitucionales, los presupuestos mínimos que la jurisprudencia ha identificado para las demandas de inconstitucionalidad, y la Corte no se referirá a ellas.

2.2. Unidad de materia y facultades extraordinarias legislativas

El demandante plantea un cargo por violación del principio de unidad de materia, que asocia a la imprecisión de las facultades conferidas por el Congreso al Gobierno Nacional a través de la Ley 790 de 2002.

Señala el demandante que las disposiciones acusadas contravienen el principio de unidad de materia puesto que a través de ellas se reglamenta la administración, exploración y explotación de las áreas del subsuelo de reservas hidrocarburíferas, al paso que las facultades extraordinarias se solicitaron y se confirieron exclusivamente con el objeto de expedir las normas para renovar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional.

En este contexto, encuentra la Corte que el cargo resulta inepto, por cuanto el principio de unidad de materia se predica de las leyes en sentido formal, producto de la actividad legislativa del Congreso, como una manera de garantizar la transparencia del debate y la coherencia temática en las leyes, pero no resulta aplicable a los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas, cuyo régimen se gobierna por otros principios constitucionales, en particular por la precisión que, de acuerdo con el artículo 150 numeral 10 de la Carta, deben tener las facultades extraordinarias, y por la necesaria congruencia que las disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias legislativas deben tener con la ley que confiere tales facultades.

En efecto, el principio de unidad de materia está contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución, de conformidad con los cuales “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella...” y “[e]l título de las leyes deberá corresponder exactamente a su contenido”.

Dicho principio busca, fundamentalmente, proteger el proceso deliberativo que caracteriza la formación de las leyes y que por definición está ausente en el trámite de expedición de los decretos con fuerza de ley por el gobierno. En este último caso, es claro que el principio de unidad de materia tiene un papel determinante en la fase previa de expedición de la ley de facultades que define el marco de la acción del gobierno, de modo tal que éste solo puede regular aquellas materias que estén comprendidas en el preciso ámbito de las facultades extraordinarias.

De esta manera, la coherencia temática de los decretos que se expidan en ejercicio de las facultades extraordinarias está determinada por el ámbito preciso de dichas facultades. Tal precisión, por su parte se predica de la ley habilitante y no de los decretos expedidos al amparo de la misma.

Por consiguiente, si un Decreto Ley se extiende a regular materias distintas de aquellas que definen el preciso ámbito de la competencia extraordinaria del Presidente de la República, tal decreto sería contrario a la Constitución por desbordar el ámbito de las facultades extraordinarias, no por desconocer el principio de unidad de materia, el cual resulta aplicable, si, a la ley de facultades, en la medida en que las mismas sólo pueden conferirse de manera precisa sobre una materia claramente determinada.

En este punto debe tenerse en cuenta que el Decreto 1760 de 2003, “por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.”, del que hacen parte las disposiciones demandadas, se expidió por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales d), e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, y que sobre dichas facultades ya se pronunció la Corte en la Sentencia C-121 de 2004, en la que resolvió “[d]eclarar EXEQUIBLES los literales d), e) y f), del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 ‘por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República’, por los cargos analizados en esta providencia.” En esa oportunidad, la Corte, de manera expresa, se refirió a la exigencia de precisión en las facultades y al respecto manifestó que “[l]os literales e) y f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, no adolecen de falta del requisito de precisión que exige el artículo 150, numeral 10 de la constitución Política.”

A la luz de las anteriores consideraciones, encuentra la Corte que no obstante que el actor cita como violado el artículo 158 de la Constitución, en realidad no formula un cargo por violación del principio de unidad de materia, lo cual, como se ha visto, no es posible en relación con los decretos con fuerza de ley, sino que se argumentación se orienta a establecer la que considera una extralimitación del gobierno en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 790 de 2002, asunto que será objeto de estudio separado en esta providencia.

Del mismo modo, las consideraciones relativas a la precisión que exige el numeral 10º del artículo 150 superior resultan aplicables, no a las normas demandadas, sino a la ley de facultades, sobre la cual, en relación con esta materia, ya se pronunció la Corte.

Por las anteriores razones resultan ineptos los cargos por violación de los artículos 150 numeral 10º, en relación con la precisión de las facultades, y 158 de la Constitución, y la Corte no se pronunciará en relación con los mismos.

2.3. Reserva de ley ordinaria para la expedición de Códigos (Artículo 150 numerales 1, 2 y 10)

Señala el demandante que el inciso 3º del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución prohíbe la expedición de códigos y de leyes orgánicas en ejercicio de facultades extraordinarias.

En su concepto, como quiera que el Código de Petróleos (Decreto-Ley 1056 de 1953) y sus disposiciones legales complementarias contenidas en las leyes orgánicas 10 de 1961 y 20 de 1969, el Decreto 1895 de 1973 y el Decreto-Ley 2310 de 1974 reúnen las características de un código en cuanto constituyen el régimen legal unificado y armónico para la explotación de hidrocarburos en Colombia, las disposiciones acusadas, en la medida en que modifican o derogan esas normas, resultan contrarias a la reserva de ley ordinaria que rige para la expedición o modificación de códigos.

2.4. Desconocimiento de la reserva de ley orgánica (Art. 150 numeral 10)

Expresa el actor que el régimen de la explotación del subsuelo de la Nación y de los recursos naturales no renovables sólo puede ser establecido o modificado por una ley orgánica, razón

por la cual las disposiciones acusadas, en cuanto que modifican o derogan normas que hacen parte de ese régimen, resultarían contrarias a esa especial reserva legislativa.

Sin embargo, el actor no expone las razones por las cuales considera que el régimen de explotación de los recursos naturales no renovables se encuentra sometido a reserva de ley orgánica. En esta materia se limita a señalar, sin sustentarlo o explicarlo, que las leyes 10 de 1961 y 20 de 1969 son leyes orgánicas, a partir de lo cual parece concluir que las materias a las que ellas se refieren, que tienen que ver con el régimen de explotación de los recursos naturales no renovables, están sometidas a reserva de ley orgánica.

Sobre este particular cabe observar que la Constitución distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas. Adicionalmente, la Constitución, de manera expresa, excluye la posibilidad de que se confieran facultades extraordinarias legislativas para la expedición de leyes orgánicas.

De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política, ley orgánica es aquella que contiene las normas “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa” en las materias expresamente señaladas en la Carta.

En la Sentencia C-540 de 2001, sobre este particular la Corte puntualizó que “... la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.” Agregó la Corporación que “[l]a Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.”

El actor no aporta una sola consideración orientada a establecer que las disposiciones acusadas versan sobre materias sometidas por la Constitución a reserva de ley orgánica y por consiguiente el cargo resulta inepto y no será objeto de pronunciamiento por la Corte.

1. Cargo por violación del artículo 360 de la Constitución

Señala el actor que del artículo 360 de la Constitución se deriva una reserva especial de ley ordinaria para la regulación de lo atinente a la explotación de los recursos naturales no renovables y a los derechos que tienen las entidades territoriales sobre los mismos.

En criterio del actor, las disposiciones acusadas, en cuanto que derogan, tácitamente “el cuerpo normativo relativo al Código de Petróleos y sus disposiciones legales complementarias” y expresamente el Decreto 2310 de 1974 “... en lo relativo al régimen legal especial de la explotación del subsuelo de propiedad nacional y de los recursos naturales no renovables como lo son el petróleo y el gas natural o asociado ...”, resultan contrarias a esa reserva especial de ley ordinaria.

1. Cargo en relación con la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002.

Para el demandante, el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, porque dentro de las mismas no se encontraba la de modificar y adicionar el régimen de administración, exploración y explotación del subsuelo de propiedad nacional potencialmente hidrocarburífero, contenido en el Código de Petróleos y las normas que lo complementan, y que, por consiguiente, la ley de facultades no autorizó al gobierno para que, de manera expresa, derogara el Decreto 2310 de 1974 y, de manera tácita, el artículo 12 de la Ley 20 de 1969 y otras normas del régimen de petróleos referentes a la administración, exploración y explotación de las áreas del subsuelo de reserva nacional hidrocarburífera.

Complementa esta posición, su percepción de que las medidas establecidas no garantizan la sostenibilidad financiera de la Nación, y por lo tanto no cumplieron con la finalidad señalada en el artículo 1º de la Ley 790 de 2002, por cuanto al privar a ECOPETROL de la función de administrar las áreas de reserva nacional potencialmente petrolíferas del país, se pone fin al modelo de aprovechamiento de los recursos petroleros que había venido operando

exitosamente en el país, con el consiguiente efecto negativo sobre las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica.

1. De acuerdo con los anteriores planteamientos del actor, encuentra la Corte que los problemas que es necesario dilucidar en la presente oportunidad son:

1. Si las materias objeto de regulación en las disposiciones acusadas están sujetas a la reserva de ley ordinaria que rige para la expedición de códigos.

1. Si de acuerdo con el artículo 360 de la Constitución existe una reserva especial de ley ordinaria sobre las materias que son objeto de regulación en las disposiciones demandadas, las cuales, por consiguiente, no podrían ser objeto de un decreto ley.

1. Si el gobierno se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias, al regular en las disposiciones acusadas aspectos del régimen de hidrocarburos que no estaban comprendidos en el ámbito de las precisas facultades que le fueron conferidas por la Ley 790 de 2002.

3. La reserva de ley ordinaria para la expedición de Códigos

Por otro lado, en la Sentencia C-692 de 2003 esta Corporación puso de presente que de conformidad con la jurisprudencia Constitucional, "... no toda recopilación normativa puede ser calificada como 'código'. La Corporación ha establecido una serie de requisitos para que dicho calificativo sea posible. Así, la misma ha sostenido que para que ello pueda ocurrir es indispensable que la compilación normativa constituya un cuerpo dispositivo destinado a regular un tópico de manera sistemática, integral y completa; y que el legislador haya reconocido que tal compilación es 'código'."

Sobre este particular, la Corte se remitió a la Sentencia C-362 de 19965, en la que se

expresó:

“...para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes:

“a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideran parte integrante del mismo;

“b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen ‘una técnica legislativa’, como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo.”

El demandante considera que un conjunto diverso de cuerpos normativos, relativos todos al régimen de explotación de los hidrocarburos, y entre los que menciona el Decreto Ley 1056 de 1953 “por el cual se expide el código de petróleos”, las leyes 10 de 1961 y 20 de 1969, y los Decretos 1895 de 1973 y 2310 de 1974, constituyen el código de petróleos y que, por consiguiente, las materias que allí se regulan están sometidas a reserva de ley ordinaria, y no podía el Presidente de la República regularlas en ejercicio de las facultades conferidas por

la Ley 790 de 2002.

Frente a la pretensión del demandante cabe observar, en primer lugar, que el régimen de petróleos al que él se refiere no satisface la primera de las condiciones contempladas por la jurisprudencia para identificar la presencia de un código, esto es, que se esté en presencia de un cuerpo normativo que trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Por el contrario, tal como se desprende de la propia demanda y como lo pone de presente la Vista Fiscal, las materias a las que se refiere la demanda están contenidas en un conjunto diverso de leyes y decretos que no ha sido integrado por el legislador en un solo cuerpo normativo y comprende no solo la regulación sustantiva de los recursos naturales no renovables, sino también las normas relativas a las funciones de ECOPETROL, tales como la Ley 165 de 1948 y los Decretos 0030 de 1951, 3211 de 1959, 0062 de 1970, 1569 de 1981, 1209 de 1994 y 2933 de 1997.

Podría argumentarse, sin embargo, que el actor restringe la calificación de lo que considera como código de petróleos, al Decreto 1056 de 1953 y a las normas que lo modifican o adicionan. De esta manera, no obstante que esas normas modificatorias o complementarias no se han incorporado formalmente al denominado Código de Petróleos, harían parte del mismo en razón de la materia regulada y estarían sujetas a la reserva de ley ordinaria.

Esa línea de razonamiento parte, sin embargo, de una premisa equivocada, cual es suponer que el Decreto 1056 de 1953 es un Código y que las materias en él reguladas están por consiguiente sometidas a la reserva de ley ordinaria que rige para expedición o modificación de los códigos.

En la Sentencia C-537 de 19986, la Corte se pronunció sobre la naturaleza jurídica del Decreto 1056 de 1953, para precisar que el mismo no había sido expedido en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas, sino de las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 76 de la Constitución entonces vigente, conforme a las cuales el Presidente de la República podía ser autorizado para "... ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional". De esta manera, expresó la Corte, aunque la ley autorizó al gobierno para codificar las normas sobre petróleos, en cuanto que no se le confirieron facultades legislativas, el alcance de la tarea encomendada y desarrollada por el gobierno es el de una compilación.

Dijo sobre el particular la Corte:

“a) – La autorización de compilar las disposiciones legales sobre petróleos que el Congreso le otorgó al Presidente en la ley 18 de 1952, artículo 23, es una función que como lo dijo la Suprema de Justicia, tenía que limitarse a “coleccionar las disposiciones positivas que rijan en el país” en materia de petróleos. Es decir, la norma legal ya debía existir. El ejecutivo no podía crearla.

En este punto, es pertinente señalar la diferencia que hizo esta Corte en la sentencia C-129 de 1995:

“Como en reiteradas oportunidades lo ha establecido esta Corporación, la característica principal de un código es la de ser “un conjunto de normas que regulan de manera completa, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”¹ Sin embargo, conviene precisar que existen otras situaciones en las que se sistematizan, se integran o se armonizan unas normas jurídicas, sin que ello implique la expedición de un cuerpo jurídico nuevo, pleno e integral. En otras palabras, todo código implica per se una sistematización, pero no todo acto ordenador o sistemático equivale a la expedición de un código.” (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)”

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, no estaría presente la segunda de las condiciones previstas por la jurisprudencia para la definición de un código, esto es, que “... exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código...”, porque tal decisión debe plasmarse en la actuación directa de quien cumpla la función legislativa, esto es, el Congreso de la República, o en el régimen constitucional anterior a la Carta de 1991, también el Presidente de la República, cuando hubiese sido investido de expresas facultades extraordinarias legislativas para el efecto.

Como quiera que de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la competencia del control de constitucionalidad, como de la Corte Constitucional, el Decreto 1056 de 1953 fue expedido en ejercicio de facultades conferidas “... al Gobierno, en la ley 18 de 1952, artículo 23, para hacer la que denominó una

codificación, pero que en realidad corresponde a una compilación...” 8 de las disposiciones vigentes sobre petróleos, entre las cuales, de acuerdo con la ley habilitante, se encuentran normas tanto legales como reglamentarias,⁹ las materias contenidas en el mismo no están sometidas a la reserva especial que rige para la expedición o modificación de los códigos.

Finalmente, al margen de las anteriores consideraciones, observa la Corte que las disposiciones acusadas no modifican el régimen de petróleos contenido en el Decreto 1056 de 1953, en cuanto que, como lo señala la vista fiscal, el numeral 5.1. del artículo 5 del Decreto 1760 de 2003 asigna a la Agencia Nacional de Hidrocarburos unas funciones que antes correspondían a ECOPETROL, y se encontraban previstas en ordenamientos distintos de aquellos que el actor identifica como integrantes del Código de Petróleos, y la derogatoria del Decreto 2310 de 1974, en relación con ese mismo punto, es una mera consecuencia de la nueva distribución de competencias que se da en la materia, sin que pueda tenerse como una alteración estructural de ese complejo normativo que el actor caracteriza como Código de Petróleos.

De este modo, resulta equivocado sostener que las normas que definían la estructura orgánica de ECOPETROL hacían parte de un Código de petróleos y que las normas acusadas, en cuanto que afecten dicha estructura resultarían contrarias a la reserva de ley ordinaria.

El examen de las normas acusadas hace evidente que carece de asidero la anterior pretensión del actor:

En cuanto hace a las normas sobre derogatorias, resulta claro, por un lado, que, en lo acusado por el actor, la derogatoria expresa del Decreto 2310 de 1974 es un corolario de la nueva distribución de funciones prevista en el Decreto 1760 parcialmente demandado, en la medida en que el Decreto 2310 de 1974 dejaba a cargo de ECOPETROL la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, actividad que podría llevar a efecto directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza distintos de los de concesión. Ello implicaba atribuir a dicha entidad la doble competencia de, por un lado, administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación, y, por otro, intervenir directamente en las labores de exploración, explotación y comercialización del recurso, materia en la que precisamente se centró el Decreto 1760 de 2003, al escindir ECOPETROL para distribuir esas competencias entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a

la cual corresponde, de acuerdo con la disposición acusada, “administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y asignarlas para su exploración y explotación” (Decreto 1760/03 artículo 5.1); ECOPETROL, que tendrá entre sus objetivos “[l]a exploración y explotación de las áreas vinculadas a todos los contratos celebrados hasta el 31 de diciembre de 2003, las que hasta esa fecha estén siendo operadas directamente y las que le sean asignadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH.” (Decreto 1760/03 artículo 34.1); y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia, que tendrá como objetivo principal “... la participación e inversión en compañías cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energético o con actividades similares, conexas o complementarias.” (Decreto 1760/03 artículo 24).

La derogatoria expresa del Decreto 2310 de 1974, es por consiguiente, una consecuencia de la nueva estructura que en materia de administración, exploración y explotación de hidrocarburos desarrolla el decreto demandado y, por tal razón, como se ha visto, no se encontraba sometida a reserva de ley ordinaria.

Por otro lado, el actor acusa también la derogatoria tácita que se desprende del artículo 57 del Decreto 1760 de 2003, porque, en su criterio, afecta a distintas disposiciones que adicionan o complementan el Código de Petróleos, en particular, el artículo 12 de la Ley 20 de 1969.

De manera preliminar observa la Corte que, como lo anota en su intervención la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en el artículo 325 del Decreto 2655 de 1988 (Anterior Código de Minas), se derogó de manera expresa “... la ley 20 de 1969, con excepción de los artículos 1º y 13...”. Por esta razón la norma cuya derogatoria tácita el actor atribuye al artículo 57 demandado ya había sido derogada y el cargo carece de sustento.

No obstante lo anterior, en la medida en que el actor cuestiona también el citado artículo 57 de manera genérica, por cuanto estima que su efecto derogatorio se extiende a distintas disposiciones que hacían parte del régimen de hidrocarburos, entra la Corte a considerar este asunto.

En cuanto a la derogatoria tácita que se deriva del Decreto 1760 de 2003 es claro que sólo

pueden tenerse como derogadas aquellas normas que hacían parte del ordenamiento vigente preexistente y que resulten contrarias a las disposiciones del mencionado decreto.

En la medida en que, en lo acusado, el Decreto 1760 de 2003 tiene el alcance de modificar la estructura de la administración pública en materia de administración, exploración y explotación de hidrocarburos, sólo pueden tenerse por derogadas tácitamente las normas que resulten contrarias a la nueva estructura, sin que corresponda a la Corte entrar a examinar toda la normatividad pre-existente sobre la materia para establecer cuales normas deben entenderse derogadas. Si se pretende que hay un vicio de inconstitucionalidad por este concepto el mismo tendría que encontrarse en la norma que define la nueva estructura, con lo cual, de constatarse el mismo, consecuentemente también resultaría inconstitucional la derogatoria tácita de las normas que le sean contrarias. Pero sin establecer esa inconstitucionalidad del contenido de regulación actual, no puede tenerse como inconstitucional, en si misma y asiladamente considerada, la norma de derogatoria tácita.

La inconstitucionalidad de una cláusula de derogatoria tácita solo puede obrar como consecuencia de la inconstitucionalidad de los contenidos normativos a los que se atribuye ese efecto. Pero no puede dársele a esa cláusula un efecto derogatorio autónomo para plantear a partir de allí su inconstitucionalidad en relación con distintos contenidos normativos que en criterio del actor deben tenerse como derogados.

Mal puede entonces considerarse que una norma de derogatoria tácita es contraria per se a la reserva de ley ordinaria en materia de códigos.

Por las anteriores consideraciones no procede el cargo contra los artículos 5.1 y 57 del Decreto 1760 de 2003 por violación de la reserva especial de ley ordinaria para la expedición o modificación de códigos.

4. El artículo 360 de la Constitución Política no establece una reserva especial de ley ordinaria en relación con la explotación de los recursos naturales no renovables.

De acuerdo con el artículo 360 Superior “[l]a ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades sobre los mismos”. Es claro, entonces, que sobre la materia existe una expresa reserva de ley.

En nuestro sistema constitucional, sin embargo, las materias que corresponde regular a la ley pueden desarrollarse por una ley que lo sea en sentido formal y material o por una que lo sea solo en sentido material, como cuando la normatividad respectiva se expide por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias legislativas. De este modo, en general, es posible, con el cumplimiento de las condiciones establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, conferir facultades extraordinarias legislativas al Presidente de la República para la regulación de materias sujetas a reserva de ley. Ese es, precisamente, el alcance propio de la institución de las facultades extraordinarias. A través de ellas el Ejecutivo es habilitado de manera excepcional para expedir normas con fuerza de ley en materias cuya regulación, de ordinario, corresponde al Congreso de la República en virtud de la cláusula general de competencia asignada al Legislador.

Dentro de ese marco general, el constituyente de 1991 consideró necesario restringir la institución de las facultades extraordinarias haciendo más rígidas las condiciones en las que las mismas pueden conferirse y estableciendo lo que la jurisprudencia ha denominado como reserva especial de ley ordinaria.

Por virtud de dicha reserva especial, determinadas materias deben regularse necesariamente por el legislador ordinario, sin que en relación con las mismas quepa conferir facultades extraordinarias al ejecutivo. Esas materias sometidas a reserva de ley ordinaria están expresamente previstas en la Constitución, la cual, en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 establece que no se podrán conferir facultades extraordinarias legislativas "... para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 de este artículo, ni para decretar impuestos."

La Corte ha sido clara en señalar que "las materias que no pueden ser delegadas por el Congreso son taxativas y no admiten interpretación extensiva."¹⁰ De manera particular ha expresado esta Corporación que los estatutos orgánicos por medio de los cuales se determina la estructura de la administración nacional "... pueden ser expedidos por el Legislador ordinario o extraordinario".¹¹ En este sentido, en la Sentencia C-368 de 1996¹² la Corte, al establecer la diferencia entre tales estatutos y las leyes orgánicas expresó: "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 *Ibídem.*”

Así, es equivocada la apreciación del actor conforme a la cual el artículo 360 de la Constitución establece una reserva especial de ley ordinaria para determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, en la medida en que esa materia no puede encuadrarse en ninguno de los enunciados que de manera taxativa se encuentran en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Carta y que determinan el ámbito de esa reserva especial.

Por las anteriores razones encuentra la Corte que el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002, podía expedir, sin desconocer lo dispuesto en el artículo 360 superior, disposiciones que afecten la estructura orgánica de ECOPETROL en relación con la explotación de un recurso natural no renovable como el petróleo.

1. Las disposiciones demandadas no desbordan el ámbito de las facultades extraordinarias conferidas al gobierno.

5.1. La Ley 790 de 2002 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, con el propósito de racionalizar su organización y funcionamiento y con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación (Ley 790/02, artículo 16, Parágrafo 1). De manera precisa las facultades, en lo que atañe al tema que ahora ocupa la atención de la Corte, se confirieron para “(...) d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley; e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas; f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar; (...)”

Esta Corporación ha señalado que cuando se hace referencia a la estructura orgánica de una entidad administrativa, se comprende en esa denominación a todos los elementos del

respectivo órgano del Estado entre los cuales se cuentan su naturaleza jurídica, su composición, sus funciones, el régimen jurídico de sus actos y el de sus servidores, así como los recursos con los que cuenta para la realización de sus cometidos.¹³

El Decreto 1760 de 2003, “Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A.” se expidió por el Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias que le fueran conferidas por la Ley 790 de 2002, en su artículo 16, literales d), e) y f), “... para escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional, modificar la estructura orgánica y determinar los objetivos de las entidades u organismos resultantes de las escisiones y crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades escindidas”.

Para fundamentar su decisión el Gobierno señaló, entre los considerandos del Decreto 1760, que “... el programa de renovación de la administración pública nacional, tiene como propósito racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública o garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación” y que “... el Gobierno Nacional, en el marco del programa anteriormente citado, ha determinado de conformidad con el respectivo estudio técnico, la necesidad y conveniencia de separar las actividades de naturaleza industrial y comercial de exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos, derivados y productos, de las actividades de administración de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y de la administración de activos no estratégicos representados en acciones y participaciones en diferentes sociedades y negocios ...”.

En desarrollo de lo anterior, en el Decreto 1760 de 2003, el Gobierno, en síntesis, escindió la Empresa Colombiana de Petróleos, y para que asumieran los objetivos y las funciones que ya no estarían a cargo de ECOPETROL, creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A. Como consecuencia de ello, definió la estructura orgánica de esas entidades y distribuyó entre ellas las competencias que hasta ese momento había ejercido ECOPETROL de manera exclusiva.

5.2. Es claro para la Corte que en ese proceso el gobierno se ciñó a los objetivos para los cuales se confirieron las facultades extraordinarias, en la medida en que las decisiones

adoptadas responden a las conclusiones de un estudio técnico conforme al cual, precisamente, una de las mayores fuentes de ineficiencia, tanto en el desempeño de ECOPETROL, como en la asignación de los recursos petroleros que corresponden al Estado, residía en la doble condición de la entidad como administradora del recurso, y como empresa de exploración y explotación de hidrocarburos.

Así, señala el estudio técnico elaborado por el Gobierno, ECOPETROL desempeñaba "... funciones propias de la autoridad administrativa o del Estado propiamente dicho, como son las de administrar las áreas hidrocarburíferas en virtud de lo cual éstas se encuentran reservadas a favor de la Empresa, asignarlas para sí o para explorarlas y explotarlas con terceros, y celebrar los contratos respectivos." Simultáneamente, ECOPETROL, además de otras responsabilidades como autoridad administrativa que le asignaba la ley, como las relacionadas con el "... recaudo de regalías, lo mismo que de giro y de préstamos y avances de las participaciones en las mismas a las entidades territoriales y al Fondo Nacional de Regalías; abastecimiento de combustibles en las Zonas de Frontera, asumir los subsidios de los combustibles líquidos, y desarrollar los programas para combatir el hurto y el contrabando de combustibles ...", en su condición de empresa industrial y comercial del Estado debía cumplir, también, con las actividades propiamente empresariales de exploración, explotación y comercialización de petróleo.

El estudio de manera puntual recomendaba:

"La principal medida que hay que tomar es separar la actividad asociada de ECOPETROL como administrador de tierras, tal como se conoce actualmente, a través de la cual se asignan las áreas de exploración y se apropia de la renta petrolera. Esta es posiblemente la principal fuente de ineficiencia de Ecopetrol, dado que provee recursos inmensos sin contraprestación por riesgo e inversión. Bajo el esquema actual los demás negocios son ineficientes y viven a expensas de estos recursos.

Independizar el manejo de las operaciones asociadas, tal como se conocen hoy, de ECOPETROL implica crear una institución que asigne las áreas de exploración y reciba directamente la realización del petróleo y gas que corresponda al Estado. Varios países (Brasil, Perú, Noruega, entre otros) han optado con mucho éxito por este esquema y las empresas estatales (Petrobras, Statoil,...) compiten en igualdad de condiciones con las

empresas privadas por las áreas de exploración o se asocian con ellas bajo esquemas estrictamente empresariales. ECOPETROL deberá definir, bajo criterios empresariales en que proyectos participa y bajo que formas de asociación.

Dos virtudes tiene este esquema institucional: en primer lugar hace que ECOPETROL abandone tareas no empresariales (asignación de áreas) y se concentre en aquellas que están vinculadas con la generación de valor; en segundo lugar, al impedir que la captura por parte del Estado de la renta petrolera pase por el P&G de ECOPETROL, obliga a ésta a depender exclusivamente de la rentabilidad de sus inversiones y actividades empresariales. Obviamente al no contar con rentas que no se originan en sus inversiones, ECOPETROL se obliga a ser eficiente.

Para el actor el esquema adoptado por el gobierno significa la “inviabilidad empresarial” de ECOPETROL y constituye una seria amenaza para las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. Para fundamentar sus afirmaciones, se refiere a lo que considera una política petrolera exitosa en los últimos 30 años, fundada, precisamente, en la calidad de ECOPETROL como administradora de las áreas hidrocarburíferas, y en el aporte de la Nación para sus actividades de exploración y explotación.

Sin embargo, no obstante que es posible no compartir, ni los argumentos, ni las conclusiones del estudio técnico elaborado por el gobierno, y que se pueden presentar alternativas que, en criterio de sus promotores, respondan mejor a los criterios de eficiencia en la administración pública y sostenibilidad de las finanzas del Estado que inspiran la ley de facultades, tales discrepancias no conducen a concluir que el Gobierno se apartó de los objetivos señalados para las facultades que le fueron conferidas.

El legislador, confirió unas facultades extraordinarias al Ejecutivo, precisamente para que fuese el gobierno el que evaluase las alternativas de reestructuración de la administración pública que mejor se acomodasen a los objetivos previstos en la ley.

Las consideraciones del Decreto 1760 de 2003 y el estudio técnico que le sirve de base permiten concluir razonablemente que las medidas adoptadas por el Gobierno, y en particular, la de separar de ECOPETROL, para atribuirla a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la función de “administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y asignarlas para su exploración y explotación”, se encuadran dentro de los objetivos de las

facultades extraordinarias conferidas en el artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

5.3. Por otra parte, el demandante considera que atribuir a la Agencia Nacional de Hidrocarburos la función prevista en el artículo 5.1. demandado, desborda el ámbito de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno, puesto que, al paso que éstas tienen por objeto la reestructuración de la Administración Pública, la norma acusada comporta una modificación del régimen de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

Observa la Corte que el contenido normativo del artículo 5.1. demandado es una consecuencia directa de la decisión de escindir ECOPETROL. La ley expresamente facultó al gobierno para escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional; para modificar la estructura orgánica y determinar los objetivos de las entidades u organismos resultantes de las escisiones, y para crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades escindidas.

En ese contexto, no puede afirmarse que el gobierno desbordó el ámbito de las facultades que le fueron conferidas cuando atribuye a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entidad resultante de la escisión y creada por el Gobierno en ejercicio de facultades expresas para el efecto, el cumplimiento de una función que hasta ese momento correspondía a ECOPETROL.

Es cierto que esa reasignación de funciones comporta una alteración del régimen jurídico aplicable a la exploración y explotación del petróleo, pero tal alteración es una consecuencia propia del ejercicio legítimo de las facultades, en la medida en que las mismas comprenden, tanto el señalamiento de los objetivos propios de las distintas entidades del Estado sometidas o que resulten del proceso de reestructuración, como de la estructura orgánica de las mismas, la cual, a su vez, comprende la definición de su naturaleza jurídica, su composición, sus funciones, el régimen jurídico de sus actos y el de sus servidores, así como los recursos con los que cuenta para la realización de sus cometidos.

En este caso es claro que el Gobierno no ha expedido normas orientadas a establecer un nuevo régimen en materia de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, sino

que en desarrollo de expresas facultades, ha adoptado unas medidas, como las demandadas, que, de manera directa, redefinen la estructura orgánica de la administración pública en el ámbito petrolero, con el efecto que ello tiene en relación con el régimen jurídico que resulta aplicable a tales entidades.

5.4. El accionante considera que la derogatoria expresa del Decreto 2310 de 1974 desborda el ámbito de las facultades extraordinarias, por cuanto ello implica modificar el régimen de exploración y explotación del recurso hidrocarburífero. Sin embargo, encuentra la Corte que tal derogatoria, en lo demandado, es una consecuencia necesaria de la nueva distribución de competencias que sobre la materia adoptó el gobierno en desarrollo de expresas facultades extraordinarias.

En efecto, es a partir del Decreto 2310 de 1974¹⁴ que ECOPETROL adquirió la doble condición de autoridad administrativa en materia petrolera y de empresa encargada de la exploración, explotación y comercialización del recurso. De este modo, una reforma administrativa que tenga como eje central la separación de esas dos competencias, necesariamente debe derogar las normas que las atribuían a una sola entidad y el régimen de administración del recurso que de ello resultaba. Concretamente, de la reforma en la estructura de la administración pública en materia petrolera, se derivaba la necesidad de derogar el régimen jurídico que se había establecido para permitirle a ECOPETROL administrar el recurso hidrocarburífero del país, que es función que ahora se atribuye a la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

En efecto, en el nuevo esquema ya no cabe que la Agencia Nacional de Hidrocarburos acuda a la fórmula de los contratos de asociación previstos en el Decreto 2310 de 1974, puesto que ahora la administración de las áreas hidrocarburíferas y su asignación para efectos de exploración y explotación, es una competencia separada de la de explorar y explotar el recurso, y, por consiguiente, el esquema de los contratos de asociación, que suponía la integración en un solo ente de esas dos actividades, excede el ámbito de los objetivos y las competencias de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Tal efecto sobre el régimen de exploración y explotación de los hidrocarburos, se repite, es una consecuencia de la escisión de ECOPETROL, de la creación de la Agencia Nacional de

Hidrocarburos y de la nueva distribución de competencias prevista para esos entes, decisiones en virtud de las cuales se pretende, al decir del Gobierno, concentrar la actividad de ECOPETROL en la operación empresarial, dentro de criterios de eficiencia, de manera que sus resultados financieros respondan directamente al éxito de su gestión, y dejar las funciones públicas de administración del recurso petrolero a una agencia especializada, de tamaño reducido y que sea responsable de recibir directamente los recursos provenientes del petróleo y del gas que correspondan al Estado.

Por consiguiente no prospera el cargo del actor en relación con este aparte del artículo 57 del Decreto 1760 de 2003.

5.4. En relación con el cargo que por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias formula el actor en relación con la cláusula de derogatoria tácita contenida en el artículo 57 del Decreto 1760 de 2003, resultan aplicables las mismas consideraciones que sobre esta materia se hicieron en el acápite de esta providencia relacionado con la reserva de ley ordinaria para la expedición de códigos. Así no es posible afirmar que la cláusula sobre derogatoria tácita, per se, sea contraria a la Constitución por desbordar el ámbito de las facultades extraordinarias, porque es claro que el efecto derogatorio de esa cláusula sólo se produce como consecuencia de la oposición de una norma pre-existente con un contenido de regulación de la nueva norma. Y en tal evento, la inconstitucionalidad de la derogatoria solo podría producirse como resultado de la inconstitucionalidad de dicho contenido de regulación, sin que quepa que la Corte entre a examinar la cláusula derogatoria en si misma considerada, frente a todos los contenidos normativos que en opinión del actor resulten afectados por ella.

Por tal razón, habrá de declararse la exequibilidad del aparte del artículo 57 del Decreto 1760 de 2003 conforme al cual ese decreto “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias...”.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD del numeral 5.1. del artículo 5° y los apartes acusados del artículo 57 del Decreto 1760 de 2003, por los cargos estudiados.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-511 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Modificación de Código (Salvamento de voto)

PRIVATIZACION DE LA EXPLORACION Y EXPLOTACION DE PETROLEO-Fin ilegítimo (Salvamento de voto)

REF: Expediente D-4934

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito salvar el voto por las razones que explico a continuación:

El demandante tiene razón cuando señala que no existían facultades para expedir este decreto.

Lo normal, en el Estado de derecho, es que el Legislador sea el Congreso. La excepción es que el Gobierno pueda legislar; por ser una excepción, es de interpretación estricta. En consecuencia las facultades nunca pueden ser implícitas, sino expresas.

No pueden existir facultades extraordinarias para modificar códigos por mandato del artículo 150, numeral 10 de la Constitución; y este decreto derogó normas de un código.

El fin de la norma no es tampoco legítima; ya que lo que busca es privatizar el petróleo y extinguir lentamente a ECOPETROL, para entregar a los particulares la exploración y explotación de petróleo, sin tener en cuenta los intereses de la petrolera estatal.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Ley 794 de 2003. Artículo 16. Facultades extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: “a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia. (...) b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios; c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional; d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley; e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas; f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar; g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.”

2 En la exposición de motivos se señalan los criterios para proceder a rediseñar la organización institucional pública, se identifican los desafíos inmediatos del programa, los tipos de reforma efectuarse y los alcances de la habilitación solicitada por el Gobierno.

3 En efecto, puntualizó que a través del Decreto 1760 de 2003 se escindió una empresa industrial y comercial del Estado (Empresa Colombiana de Petróleos -ECOPETROL-), se creó una unidad administrativa especial con personería jurídica (Agencia Nacional de Hidrocarburos) y se creó una empresa industrial y comercial del Estado (Sociedad Promotora de Colombia S.A.).

4 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

5 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-252/94 del 26 de mayo de 1994. Magistrados Ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa. Cfr., además, las sentencias C-558/92 y C-216/93.

8 Sentencia C-537 de 1998. El artículo 23 de la Ley 18 de 1952 “por la cual se dictan algunas disposiciones en el ramo de petróleos y se modifican las Leyes 37 de 1931 y 160 de 1936” decía: “Artículo 23. Facúltase al Gobierno para que elabore una codificación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre petróleos (e introduzca a la actual legislación las reformas que demande tal codificación). La nueva numeración comenzará por la unidad, y los capítulos se ordenarán con sujeción a la distribución de materias.” (la frase entre paréntesis fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, sentencia de la Sala Plena, 9 de febrero de 1960, M.P., Hernando Morales M, Gaceta Judicial Nros. 2221-2222, precisamente en cuanto que comportaba el ejercicio de función legislativa que desbordaba el ámbito de la competencia para compilar.)

9 Esta circunstancia explica el por qué, para determinar la competencia en materia de control de constitucionalidad de las disposiciones del Decreto 1056 de 1953, sea necesario remitirse, como se hizo en la Sentencia C-537 de 1998, a la norma preexistente que fue recopilada. En esa Sentencia, la Corte se declaró competente para examinar la constitucionalidad del primer inciso del artículo 16 del decreto 1056 de 1953, por cuanto se trataba de una reproducción idéntica de la disposición contenida en la ley 37 de 1931, precisamente, una de las leyes que se autorizó compilar, y, por consiguiente, su rango es de orden legal y no ejecutivo.

10 C-1546 de 2000, M.P. Jairo Charry Rivas

11 Ibid

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

13 Ver Sentencia C-306 de 2004

14 El artículo 1º del Decreto 2310 de 1974, que es el contenido normativo cuya derogatoria cuestiona el demandante, tiene el siguiente tenor: “Con excepción de los contratos de

concesión vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a cabo dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión, celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras./ Los contratos que celebre la empresa en virtud de lo dispuesto en este artículo, requerirán para su validez ser aprobados mediante Resolución del Ministerio de Minas y Energía”.