

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Análisis constitucional debe darse en abstracto

El juicio de constitucionalidad que corresponde a esta Corte ejercer se lleva a efecto mediante la confrontación en abstracto de los preceptos legales demandados con el Estatuto Superior, para determinar si ellos se adecuan o no a éste, independientemente de la buena o mala aplicación que de ellos hagan las autoridades respectivas.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expedientes D-1704 y D-1737 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la ley 344 de 1996.

Demandantes : Antonio Daza Orozco, Pedro Antonio Herrera Miranda y Orlando Pupo López

Magistrado Ponente :

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos ANTONIO DAZA OROZCO por una parte, y PEDRO ANTONIO HERRERA MIRANDA Y ORLANDO PUPO LOPEZ por otra, presentaron en forma independiente demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la ley 344 de 1996, por infringir distintos preceptos constitucionales.

La Sala Plena de esta Corporación, en sesión llevada a cabo el 5 de junio del presente año, decidió acumular las demandas precitadas para ser falladas en una misma sentencia, dada la identidad de la norma acusada.

Cumplidos como están los requisitos constitucionales y legales estatuidos para procesos de

esta índole, procede la Corte Constitucional a resolver.

II. NORMA ACUSADA

El texto de la disposición que es objeto de demanda, es el que sigue :

“LEY 344 DE 1996”

“Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades y se expiden otras disposiciones”

“.....

“Artículo 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Parágrafo 1o. El ejercicio de las facultades que se confieren en el presente artículo no incluye los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

Parágrafo 2o. Para el ejercicio de estas facultades el Gobierno solicitará a las Mesas Directivas de las respectivas Comisiones de Senado y Cámara, la designación de tres Senadores y tres Representantes que lo asesoren en el tema propio de acuerdo con las funciones de cada una de ellas.”

III. LAS DEMANDAS

El ciudadano Antonio Daza Orozco considera que las facultades conferidas por el Congreso al Gobierno en la disposición acusada son imprecisas, pues no entiende cómo se autoriza al

Gobierno para “suprimir o fusionar cualquier órgano o dependencia o entidad del nivel nacional de la rama ejecutiva del poder y punto seguido en el mismo inciso lo faculta para separar una unidad administrativa especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público e implícitamente lo autoriza para crear dos unidades administrativas especiales, una de impuestos y otra de aduanas.”

Según el actor tal imprecisión ha llevado al Gobierno a interpretar las facultades en el sentido de “no suprimir ni fusionar al Idema, sino ordenar que se inicie el proceso de liquidación conforme al Código de Comercio por ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado a la que la Constitución -según el Gobierno- no le reconoce un régimen de autonomía y mientras la liquidación del Idema se lleva a cabo -se está llevando a cabo sin existir ley que la autorice-, se pretende mediante otra ley crear un establecimiento público que reemplace al Idema..... Si la facultad de suprimir administrativamente, fuera o significara lo mismo que liquidar comercialmente, el Constituyente no hubiera previsto el texto del inciso séptimo del artículo 336 de la Constitución Política, el cual resulta violado por el artículo 30 impugnado, en cuanto a las facultades otorgadas al Gobierno en dicha norma, no indican los términos en que tiene que hacerse la liquidación de una entidad como el Idema o cualesquier otra de la misma naturaleza jurídica”. En consecuencia, afirma que la norma acusada viola el artículo 150-10 de la Carta en concordancia con los artículos 151 y 336 de la ley 188 de 1995, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones.

De otra parte, los ciudadanos Pedro Antonio Herrera Miranda y Orlando Pupo López consideran que el artículo 30 de la ley 344 de 1996, viola los siguientes preceptos constitucionales: el 2, puesto que “El Congreso al revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para suprimir o fusionar dependencias, órganos o entidades de la rama ejecutiva le está otorgando la posibilidad de violar uno de los deberes del Presidente consistente en proteger los bienes de todas las personas residentes en Colombia”; el 6 “porque el Presidente al hacer uso de las facultades extraordinarias que le confiere la ley en comento se está extralimitando en el ejercicio de sus funciones, porque su deber es el de proteger mas no el de desproteger a los residentes en Colombia”; el 58 ya que “al otorgársele al Presidente la facultad para que suprima o fusione entidades de la rama ejecutiva se está desconociendo el deber del Estado de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad y desconociendo derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”; el 60 puesto que “al suprimir o fusionar, el Estado lo que está es promoviendo

la desaparición del derecho al acceso de la propiedad, lo que es contrario a la filosofía y espíritu del artículo 60 de la C.P.”; y el 209 por cuanto “el Congreso ha debido facultar al Presidente para reglamentar la eficacia y para que la descentralización administrativa sea una realidad en beneficio de los asociados y no una mera utopía de suprimir o fusionar entidades establecidas con arreglo a la ley.”

IV. INTERVENCION CIUDADANA

IV.1 El Ministro de Justicia y del Derecho, obrando por intermedio de apoderado, considera que la norma demandada es exequible, por las razones que se sintetizan a continuación, aclarando que la revisión de constitucionalidad de una disposición en la que se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, debe centrarse exclusivamente en verificar si se cumplieron o no los requisitos exigidos por el artículo 150-10 de la Carta. En consecuencia, procede a verificarlos así:

- En cuanto al término de seis meses concedido al Gobierno para el ejercicio de las facultades, señala que éste se adecua al fijado por el Constituyente en el artículo 150-10.
- En lo que respecta a la solicitud formulada por el Gobierno para que se le concedieran facultades extraordinarias y su justificación, considera, al igual que lo hizo esta Corte en la sentencia C-112/96, que “debe presumirse que si el Congreso otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno.”
- En punto a la precisión de las facultades sostiene que éstas son claras y concretas, además de que las materias a que ellas se refieren no son de aquellas que le está vedado al Congreso trasladar en forma temporal.

Por estas razones concluye que la disposición demandada debe ser declarada exequible por no vulnerar ninguno de los cánones constitucionales. Además, agrega que la Corte debe referirse en su pronunciamiento a “la ineptitud de los argumentos de los actores en la pretensión de obtener la declaración de inexecutable de la norma demandada, máxime cuando de la lectura de los libelos, se desprende, no la intención de proteger el orden constitucional, sino de contrarrestar a priori los efectos del uso de las facultades en entidades públicas.”

IV.2 El Ministro de Hacienda y Crédito Público, actuando por medio de apoderado, solicita a la Corte declarar exequible el artículo acusado, por no infringir el Estatuto Supremo. Son estos los argumentos que expone en el escrito correspondiente:

- En primer lugar afirma que no es posible declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada por las razones aducidas por los demandantes, pues éstas no se predicán del texto acusado “sino de su supuesto ejercicio”, por tanto, el cargo de imprecisión de las facultades no debe ser tenido en cuenta, puesto que resulta improcedente, desde el punto de vista del control constitucional.

- De otro lado, aclara que la ley 188 de 1995 no es una ley orgánica sino ordinaria, cuya finalidad es “fortalecer unas funciones y objetivos y no una institución en sí misma considerada”.

- Luego señala que la ley 344 de 1996, de la cual forma parte el artículo 30 impugnado, “no determinó las comisiones que asesorarían al Gobierno Nacional, en la medida en que en tal momento no se sabía ni se podía saber sobre qué órganos estatales operarían las reformas administrativas en cuestión, pues para ello se dieron seis meses de facultades.”

- En cuanto a la violación de la propiedad, manifiesta el interviniente que “la estructura estatal puede variar, entre otros, a través de estos dos mecanismos: la privatización y la modificación de la estructura de la administración, en sentido estricto. A través de la primera, lo que se modifica esencialmente es la titularidad de la propiedad pública o privada, toda vez que existe un traslado de la misma, mientras que en la segunda no se traslada tal titularidad sino que esencialmente se modifica la forma interna de la administración estatal.”

- La norma demandada lejos de vulnerar los principios de la función pública, desarrolla el de la eficacia, pues “es claro que con la duplicidad de órganos estatales en relación con una misma función o materia, lo mismo que con la ineficiencia en el cumplimiento de las funciones por parte de tales órganos, no se cumple, sino que se vulnera el principio constitucional citado.”

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación rindió el concepto correspondiente el 23 de julio del

presente año, y en él solicita a la Corte que declare exequible la disposición impugnada, por las mismas razones que expuso en los procesos acumulados D-1590, D-1599, D-1607 y D-1613, las cuales transcribe.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

VI.1 Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir sobre la norma acusada.

VI.2 Cosa Juzgada

En primer término es conveniente recordar al demandante que basa parte de su argumentación en la mala aplicación por parte del Gobierno de la disposición acusada en un caso particular y concreto (liquidación del IDEMA), que el juicio de constitucionalidad que corresponde a esta Corte ejercer se lleva a efecto mediante la confrontación en abstracto de los preceptos legales demandados con el Estatuto Superior, para determinar si ellos se adecuan o no a éste, independientemente de la buena o mala aplicación que de ellos hagan las autoridades respectivas. De ahí que esta Corporación haya señalado en reciente sentencia¹ que “los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integramente del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos”.

En relación con los demás cargos formulados, es preciso recordar, que esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el artículo 30 de la ley 344/96, que aquí se demanda, en la sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997, en la que se declaró exequible. Ante esta circunstancia, sólo procede ordenar estarse a lo resuelto, pues ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art.243 C.P.).

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-428 del 4 de septiembre de 1997, que declaró exequible el artículo 30 de la ley 344 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. Corte Constitucional C.357/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.