C-630-14

CREACION DE COMISION DE SEGUIMIENTO AL USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA REFORMAR LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO-Indeterminación de funciones de Comisión de Seguimiento del Congreso y prohibición de inmiscuirse en asuntos de competencia de otras autoridades

La creación de comisiones seguimiento de que trata el artículo 63 de la Ley 5ª de 1992 sin la debida especificación de sus funciones a través del artículo 2º de la Ley 1642 de 2013 desconoce el principio de separación de poderes y la prohibición establecida en el artículo 136 de la Carta, que le prohíben al Congreso inmiscuirse en asuntos de competencia de otras autoridades.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Alcance

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Modelos

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Sistema de frenos y contrapesos

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-No es absoluto

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Naturaleza y límites

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional

PROHIBICION AL CONGRESO DE INTERFERIR EN ASUNTOS DE COMPETENCIA PRIVATIVA DE OTRAS AUTORIDADES-Alcance/VACIAMIENTO DE COMPETENCIA DEL GOBIERNO COMO CONSECUENCIA DE REGULACION EXHAUSTIVA Y DETALLADA POR PARTE DEL CONGRESO-Jurisprudencia constitucional/CONTROL POLITICO DEL CONGRESO-Jurisprudencia constitucional/CREACION DE COMISIONES PARA EJERCER CONTROL SOBRE POLITICAS PUBLICAS-Jurisprudencia constitucional/CREACION DE COMISIONES PARA EJERCER CONTROL SOBRE POLITICAS PUBLICAS-Límites

FUNCIONES ATRIBUIDAS POR LEY A UN ORGANO O SERVIDOR PUBLICO-Indeterminación normativa

COMISIONES DE SEGUIMIENTO CREADAS POR EL CONGRESO-Contenido/COMISIONES DE

SEGUIMIENTO CREADAS POR EL CONGRESO-Funciones

Referencia: expediente D-10.080

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 1642 de 2013, “Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”.

Demandante: Luisa Fernanda Gómez Jaimes

Magistrada ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014).

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 prevista en los artículos 40 y 241 de la Constitución Política, la ciudadana Luisa Fernanda Gómez Jaimes presentó ante este tribunal una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 1642 de 2013, “Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”.

La demanda fue inicialmente inadmitida por el entonces magistrado sustanciador Nilson Pinilla Pinilla, por presentar algunos defectos formales. Sin embargo, al haber sido subsanada por la demandante durante el término concedido para el efecto, el Magistrado sustanciador la admitió mediante auto de 25 de febrero de 2014. En la misma providencia se ordenó fijar en lista el presente asunto y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Simultáneamente, se dispuso comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y a los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público. Además se extendió invitación a la Defensoría del Pueblo, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado por conducto de su Presidente, así como a las facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes y Pontificia Javeriana, todas de Bogotá, y a las de las Universidades de Antioquia, Industrial de Santander y del Norte, para que si lo estimaban pertinente, se pronunciaran sobre la exequibilidad del artículo demandado.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto completo de la Ley 1642 de 2013 de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 48.849 de julio 12 de 2013 para mayor claridad en relación con los alcances de la disposición demandada, y se subraya el precepto acusado:

LEY 1642 DE 2013

(julio 12)

mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

Estado del documento: Vigente.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

a) Modificar la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo, así como su régimen de competencias interno, dictar normas para la organización y funcionamiento de la misma y suprimir funciones que no correspondan a la naturaleza de la entidad;

b) Determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los diferentes empleos de la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo 1°. Las facultades de que trata el presente artículo se ejercerán con el propósito de garantizar la realización de los fines de modernizar y promover la eficiencia y eficacia de las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo 2°. Al ejercer las facultades extraordinarias conferidas por la ley, el Presidente de la República, garantizará la estabilidad laboral de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo. Los funcionarios que al momento del desarrollo de las facultades conferidas en la presente ley se encuentren laborando en cargos que sean suprimidos o modificados, deberán ser reubicados en cargos de igual, similar o superior categoría al que se encuentren prestando sus servicios. Igualmente el Presidente de la República deberá buscar que se cumpla con el principio de que a trabajo igual desempeñado en condiciones iguales y bajo idénticos requisitos, deben corresponder salarios y presentaciones iguales.

Artículo 2°. Créase una comisión de seguimiento al uso de las facultades conferidas en esta Ley, integrada por dos (2) Representantes y dos Senadores de las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, designados por las Mesas Directivas de las mismas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

III. LA DEMANDA

Según se observa en la demanda, así como en el posterior escrito de subsanación de la misma, la demandante formuló un solo cuestionamiento principal frente al establecimiento de dicha comisión de seguimiento. El cargo consiste en que su la creación de dicha comisión infringe la prohibición prevista en el numeral 1° del artículo 136 superior. Según dicha prohibición el Congreso debe abstenerse de “inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”. Al crear dicha Comisión el legislador está interfiriendo en el ejercicio de funciones propias del Presidente de la República. Al formular el cargo, la demandante desarrolla diversos argumentos a partir de los cuales busca demostrar esa presunta infracción constitucional.

En este sentido, aduce que la norma acusada no especifica el alcance de las funciones que la referida Comisión de Seguimiento deberá ejercer, lo que deja abierta la posibilidad de que ésta interfiera el ejercicio de las facultades extraordinarias que la misma ley concedió al Presidente de la República, así como con las funciones atribuidas a otras autoridades. Particularmente, señala que es incierto si la actuación de esta Comisión deberá tener lugar en la etapa de diseño de los decretos de restructuración de la Defensoría del Pueblo, caso en el cual para la fecha de la demanda deberían entenderse agotadas[1], o durante la de implementación de estos, que aún está parcialmente pendiente. En esta último escenario se materializaría la interferencia indebida del Congreso frente al ejercicio de tareas asignadas al Presidente de la República.

En apoyo de su argumento citó la sentencia C-702 de 1999, en la que este tribunal declaró inexecutable un artículo de la Ley 489 de 1998 que estableció la necesidad de que ciertos decretos presidenciales expedidos dentro del marco de esa ley tuvieran concepto previo de una Comisión de Seguimiento del Congreso. Señala que este pronunciamiento tendría el carácter de precedente aplicable al caso ahora planteado, lo que viene a ser una razón adicional para que la norma acusada sea declarada inexecutable. Al mismo tiempo, y en contraste, citó también los fallos C-373 de 2004 y C-540 de 2012 en los que la Corte declaró conforme a la Constitución la existencia de otras comisiones de seguimiento con características distintas a la que ahora se demanda.

IV. INTERVENCIONES

4.1. De la Defensoría del Pueblo

Este organismo participó por conducto del Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales, quien solicitó a la Corte declarar inexecutable el artículo 2° acusado.

En primer lugar, coincidió con la demandante en afirmar que, en torno a las funciones de esta Comisión, no existe la debida claridad y precisión, lo que desconoce el principio de legalidad e infringe los artículos 6°, 121 y 122 de la Constitución. Adicionalmente, sostuvo que este hecho genera una amenaza al principio de separación de poderes, pues es incierto el alcance de las funciones que ejercerá esta comisión legislativa, no existe claridad sobre el carácter político o técnico que éstas tendrían, y en tal medida existe la posibilidad de que aquélla invada la órbita de otras autoridades y/o ramas del poder público.

En segundo término, realiza algunas reflexiones relacionadas con la necesidad de que las normas legales definan en forma suficiente los elementos que delimitan el alcance de sus mandatos, pues en caso de no hacerlo, esa indeterminación puede lesionar principios y/o valores superiores[2]. Más adelante, frente al punto específico de las comisiones de seguimiento por parte del órgano legislativo respecto del ejercicio de funciones atribuidas a la Rama Ejecutiva, refiere algunos casos en los que esta Corte las ha considerado exequibles, de una parte como resultado de la suficiente precisión por parte del legislador sobre el alcance de tales tareas de seguimiento, y de otra, por la gran trascendencia de la función que es objeto de supervisión[3]. A partir de esos mismos criterios, señala que en este caso se debe declarar la inexecutable de la norma acusada, pues ella no define ni siquiera mínimamente el alcance de las tareas de seguimiento, con lo que ciertamente crea el peligro de una indebida intromisión por parte del Congreso en el ejercicio de las facultades que la misma norma le atribuyó al Poder Ejecutivo, lo que lesionaría el principio de separación de poderes.

Finalmente, recordando que por disposición constitucional la Defensoría del Pueblo forma parte del Ministerio Público, y en tal medida es un órgano autónomo e independiente, señala que la advertida indeterminación ciertamente implica un peligro para el mantenimiento de esa condición, pues a partir de ella esta Comisión podría intentar acciones que creen interferencia en decisiones administrativas y organizacionales de la

Defensoría, hecho que sin duda se encuadraría en la conducta prohibida por el numeral 1° del artículo 136 superior.

4.2. Del Departamento Administrativo de la Función Pública

Esta dependencia intervino dentro del proceso por conducto de apoderado especial, quien solicitó a la Corte declararse inhibida para decidir sobre esta demanda en razón a su ineptitud sustantiva, y en subsidio de ello, si se resuelve emitir una decisión de fondo, declarar exequible el precepto demandado.

Con todo, esta interviniente explica primero las razones que conducirían a un fallo de exequibilidad. En esta línea, rechaza la posibilidad de aplicar al presente caso el antecedente contenido en la sentencia C-702 de 1999, pues en este último la Comisión de Seguimiento creada por el Congreso pretendía supervisar el cumplimiento de funciones que son propias del Presidente de la República, concretamente las previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 superior, lo que sí implicaba una intromisión por parte del Congreso, mientras que en el actual se trata de funciones pertenecientes al órgano legislativo, que solo de manera excepcional y transitoria han sido atribuidas al Presidente de la República, por efecto de las facultades extraordinarias otorgadas por esta misma ley. Por esta razón, además de considerar inaplicable dicho precedente y de descartar la posible violación del artículo 136 de la Constitución, estima enteramente comprensible que el Congreso busque hacer un seguimiento especial a la forma en que el Poder Ejecutivo ejerce estas funciones, que de ordinario no son suyas, sino de las cámaras legislativas.

De otra parte, señala que la demanda está basada en hipótesis y suposiciones acerca de los escenarios a los que podría conducir la aplicación de la norma acusada, lo que no podría constituir razón suficiente para concluir que ella es contraria a la Constitución. De allí que considere que aquella adolece de ineptitud sustantiva, conclusión en la cual respalda su solicitud de inhibición.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5758 fechado el 11 de abril de 2014, el Procurador presentó sus consideraciones sobre esta demanda, a partir de las cuales solicitó a la Corte declarar exequible el artículo acusado, frente a los cargos analizados.

La vista fiscal destaca que la función a la que esta Comisión le hace seguimiento es la función legislativa, propia del Congreso de la República, que en este específico caso, y de manera excepcional, se ha transferido al Ejecutivo. De otra parte, recuerda que incluso en esos eventos, el poder legislativo conserva la posibilidad de introducir en cualquier tiempo cambios o adiciones a los decretos con fuerza de ley que el Presidente haya dictado en ejercicio de las facultades conferidas. Por ello afirma que tiene mucho sentido que el Congreso realice seguimiento a la forma como el Ejecutivo cumple la tarea encomendada, pues ello puede servirle como un insumo para ejercer de mejor forma su propia y permanente función legislativa.

Sostiene también que la misión de esta comisión de seguimiento bien puede caber dentro de las funciones que de manera general asignan al Congreso otras normas de la Constitución, tales como el numeral 3° del artículo 135 (solicitar al Gobierno los informes que necesite) o el inciso 1° del artículo 137 (citar a personas naturales o jurídicas para que rindan declaración ante una de las comisiones permanentes), por lo cual estima que con la creación de esta comisión no se transgrede la prohibición contenida en el inciso 1° del artículo 136.

De igual manera, considera desacertado el supuesto precedente contenido en la sentencia C-702 de 1999, pues en ese caso sí se trataba de un indebido seguimiento a funciones típicamente presidenciales.

De igual manera, señala que no es cierto que exista indeterminación en las funciones asignadas a esta Comisión de Seguimiento, ni menos aún, violación del artículo 122 superior, pues la función de esta comisión sería la de “hacer seguimiento a los decretos con fuerza de ley expedidos por el Ejecutivo”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

B. Identificación de los Asuntos bajo Revisión y Planteamiento de los Problemas Jurídicos

1. La demandante considera que la disposición demandada no establece qué funciones debe desempeñar la comisión de seguimiento en relación con el ejercicio de las facultades extraordinarias para reformar la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo. En esa medida, la disposición demandada permitiría que la Comisión asumiera funciones muy diversas, y con ello el legislador estaría incurriendo en la prohibición prevista en el numeral 1º del artículo 136 superior, conforme al cual el Congreso no debe “inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.

2. La Defensoría del Pueblo respaldó la solicitud de inexecutable al considerar que la indeterminación funcional que se observa en la norma demandada es contraria al principio de legalidad, al paso que el Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó a la Corte inhibirse pues estima que la demanda es inepta. En subsidio, solicita a la Corte que la declare executable, pues no considera que la disposición acusada permita una indebida interferencia en el espacio reservado a otras autoridades. Por su parte, el Procurador General solicitó que el precepto acusado sea declarado executable. Argumenta que la disposición acusada no implica intromisión del Congreso en funciones de otras autoridades, y considera que es compatible con la Constitución que el Congreso lleve a cabo un seguimiento a la forma como se ejerce una competencia que en principio le corresponde.

3. El problema jurídico que la Corte debe resolver es el siguiente:

¿Vulnera el principio de separación de poderes una ley que crea una comisión del Congreso para hacerle seguimiento al ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República cuando la misma no precisa las funciones ni el alcance de dicho seguimiento?

Para poder resolver el problema jurídico la Corte debe abordar los siguientes temas:

- El alcance del principio de separación de poderes

- La naturaleza y límites de las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.
- La posibilidad de que la ausencia de un contenido normativo mínimo pueda causar su inexecutable, a partir de la vulneración de uno o más mandatos superiores.
- El rol de las comisiones de seguimiento del Congreso en el ejercicio de las funciones legislativas del Presidente y en el desarrollo de las reestructuraciones de entidades públicas.

C. Alcance del Principio de Separación de Poderes

4. El principio de separación de poderes se encuentra plasmado en el artículo 113 de la Carta Política. La determinación de la naturaleza y alcances de la separación de poderes ha sido un propósito de esta Corporación desde sus primeros años. Al respecto esta Corte ha identificado dos modelos básicos de separación de poderes. El primero de ellos es un modelo estático que se enfoca primordialmente en la necesidad de limitar el ejercicio del poder en el diseño de los órganos, entidades e instituciones públicas. Concibe la separación de poderes como un sistema que garantiza que el ejercicio del poder pueda limitarse en la medida en que los diversos órganos del poder público tengan funciones diferentes, y que éstas se encuentren perfectamente bien definidas en la Constitución y la ley. De tal modo, al definir de manera precisa las funciones del poder público en la Constitución y la ley, y al mantenerlas en cabeza de órganos diferentes, se estaría controlando el poder del Estado. La separación de dicho poder en órganos o entidades diferentes, y su precisa definición en normas jurídicas sería entonces la manera de garantizar que el Estado va a respetar los derechos de los ciudadanos.

4. Sin embargo, este modelo tiene dos problemas fundamentales. En primer lugar, la delimitación y separación funcional de los poderes públicos, por sí misma, no garantiza que los diferentes órganos del poder público respeten los derechos de los ciudadanos. Por el contrario, para garantizar que ello ocurra es menester que los diversos órganos del poder público ejerzan controles recíprocos, y para ello es necesario que haya una cierta medida de concurrencia o complementariedad en el ejercicio de sus funciones respectivas. En segunda medida, si bien los derechos típicamente liberales requieren limitar los poderes del Estado para garantizar el ámbito de libertad de las personas, los derechos

de prestación requieren un aumento de la capacidad del Estado para garantizar su efectividad. En esa medida, un Estado comprometido con la necesidad de garantizar los derechos de sus ciudadanos requiere que haya tanto una concurrencia y complementariedad de funciones, como una cooperación entre los órganos del poder.

5. La Corte ha expuesto las limitaciones de este modelo, el cual considera que denota más un estereotipo, o lo que Max Weber[4] denominó un “tipo ideal,” más que una realidad histórica concreta. Al respecto la Corte ha dicho:

“Desde esta perspectiva, el equilibrio de los poderes es una consecuencia natural de la autonomía de órganos con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones, es básicamente un control político, que se da de manera tanto espontánea como ocasional, y sólo frente a casos extremos. Precisamente, la rigidez de la separación de poderes condenaba este modelo al fracaso, por la dificultad de su implementación práctica, pues la falta de vasos comunicantes entre los distintos órganos estatales conducía a enfrentamientos difíciles de solucionar en la práctica, cuyo resultado natural y obvio tendía a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes.” C-141 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto)

6. Por contraposición, el segundo modelo, conocido como el sistema de “balances y contrapesos” o “frenos y contrapesos”, se enfoca en el aspecto dinámico del ejercicio del poder político. Reconoce que para poder garantizar la libertad de los ciudadanos es necesario controlar el ejercicio del poder del Estado, pero que esta función requiere de herramientas que permitan que los órganos del poder público se controlen mutuamente. Reconoce además que para garantizar que exista una medida suficiente de igualdad entre los ciudadanos es fundamental diseñar herramientas de cooperación entre las entidades públicas que permitan fortalecer el poder del Estado, y encauzarlo para el logro de sus objetivos. En esa medida este modelo acepta que tiene que existir un cierto nivel de complementariedad, concurrencia y cooperación entre los poderes públicos para que el Estado pueda garantizar, tanto las libertades básicas, como los derechos prestacionales.

En este sentido, la Corte ha dicho:

“De acuerdo con el segundo modelo, la delimitación rígida de las funciones constitucionales, es insuficiente para garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales e impedir el ejercicio arbitrario del poder. Desde dicha perspectiva, este modelo le otorga un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del balance entre los poderes públicos (Sistema de checks and balances).”

“El modelo constitucional de frenos y contrapesos no presupone el equilibrio entre los órganos que detentan las funciones clásicas del poder público como consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, y que no puede relegarse a un control político contingente, eventual o accidental, cuyo resultado natural y obvio tiende a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes.” Sentencia C-971 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda)

8. Así mismo, en la sentencia C-141 de 2010 citada se refirió específicamente a la manera como los controles recíprocos y la cooperación limitan el principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional, diciendo:

“El modelo adoptado respeta el criterio conforme al cual, en virtud del principio de separación, las tareas indispensables para la consecución de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. No obstante, la separación resulta morigerada por las exigencias constitucionales de colaboración armónica y por controles recíprocos. En virtud de las primeras, se prevé, por un lado, una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, de tal manera que unos órganos participan en el ámbito competencial de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente -por ejemplo la iniciativa gubernamental en materia legislativa- o como una excepción a la regla general de distribución funcional -como el ejercicio de determinadas funciones judiciales por el Congreso o la atribución de funciones jurisdiccionales por medio de la ley en materias precisas a determinadas autoridades administrativas-.” (resaltado fuera de texto original)

9. Ahora bien, aun cuando no puede afirmarse hoy que el principio de la separación de

poderes impone la necesidad de que el legislador realice una disección perfecta de las funciones que les corresponden a los diferentes órganos del poder público, sí es necesario reconocer que este principio impone la necesidad de definir las competencias funcionales que corresponden a los diferentes órganos del poder público. Esto, por supuesto, no es óbice para que excepcionalmente unas mismas competencias puedan otorgárseles a más de un órgano. Es decir, es perfectamente posible que haya una concurrencia de funciones entre órganos distintos, o que se les asignen a estos aspectos complementarios de una misma función para que la ejerzan conjuntamente a través del principio de colaboración armónica. Lo importante en estos casos es que el ejercicio de dichas funciones y competencias esté sujeto a unas condiciones ciertas y determinadas.

10. Esto, por supuesto, resulta especialmente importante tratándose del ejercicio de la función legislativa por parte del ejecutivo. En este sentido, la sentencia C-971 de 2004 anteriormente citada dice:

“De ahí, que resulta armónico con el constitucionalismo democrático la institución de la delegación legislativa, que es una práctica democrática universalmente aceptada en el mundo contemporáneo. De este modo, en relación con la función legislativa, si bien la competencia general corresponde al órgano legislativo, las Constituciones, con diferentes sistemas de articulación, permiten la legislación delegada en el ejecutivo. En tales eventos, lo que resulta significativo desde de la perspectiva del principio de separación, no es tanto establecer a quien corresponde en un caso concreto el ejercicio de la función, como determinar las condiciones en las cuales la delegación legislativa resulta compatible con el principio de separación, condiciones que, en general, están referidas a aspectos tales como la precisa delimitación de la materia delegada, el carácter temporal de la delegación, la mutabilidad de la legislación delegada por el legislador ordinario, los controles de constitucionalidad o, eventualmente, la ratificación o la convalidación de la legislación delegada por el legislador ordinario.” (resaltado fuera de texto original)

11. En virtud de lo anterior es necesario concluir que el principio de separación de poderes no es absoluto. Por el contrario, nuestro sistema constitucional establece directamente herramientas que permiten ejercer controles recíprocos y otras que permiten desarrollar una cooperación armónica, y así mismo le permite al legislador crear mecanismos para el desarrollo de dichas herramientas. Sin embargo, al diseñar estas herramientas que

permiten que los órganos del poder cooperen y se controlen mutuamente, el legislador no sólo debe respetar las esferas de competencias atribuidas por la Constitución a cada órgano del poder público, sino que debe además definir con precisión los respectivos ámbitos de competencias, y establecer las funciones correspondientes.

D. Naturaleza y Límites de las Facultades Extraordinarias

12. En el presente caso la Corte debe determinar si la creación de una comisión del Congreso encargada de hacer seguimiento al ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente vulnera la Constitución. En esa medida resulta pertinente comenzar por analizar una de las formas más típicas de concurrencia de funciones entre los órganos del poder, que es la del otorgamiento de facultades extraordinarias. En particular, para establecer cuáles son los límites de las competencias respectivas del ejecutivo y del legislativo, cabe recordar las condiciones bajo las cuales la Constitución de 1991 permite el otorgamiento de facultades extraordinarias para expedir normas con rango de ley al Presidente de la República. Ello permite entonces a esta Corporación establecer cuál es el alcance de la prohibición que el constituyente le impuso al Congreso de inmiscuirse en los asuntos privativos de otras instituciones en el artículo 136 de la Carta.

13. Nuestra Carta Política establece una cláusula general de competencia que le atribuye al Congreso la función de hacer las leyes. Tanto el artículo 114, como el artículo 150 disponen que corresponde “al Congreso de la República... hacer las leyes”. Esta cláusula general de competencia tiene como consecuencia que el otorgamiento de facultades legislativas a otros órganos del poder es excepcional, y debe entenderse de manera restrictiva. Una de estas circunstancias es el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con rango de ley, de la que trata el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución. Así, en la Sentencia C-564 de 1995, la Corte sostuvo el carácter excepcional del otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente. Dijo en aquella oportunidad:

La función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico

bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley” (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

14. Posteriormente, en un pronunciamiento más reciente reafirmó esta misma regla. Al respecto sostuvo:

“La Corte Constitucional ha dicho que la función de legislar está reservada al órgano de representación popular y sólo de manera excepcional al presidente de la República.” Sentencia C-917 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

15. En contraste con el artículo 76 de la Constitución de 1886, el texto de la Carta Política de 1991 establece importantes límites a la potestad que tiene el Congreso para otorgar facultades extraordinarias mediante una ley habilitante, y a la facultad del gobierno para ejercerlas mediante la expedición de decretos con fuerza de ley. Estos límites y condiciones son el resultado de lo que por décadas se percibió como un ejercicio inadecuado de tales facultades, tanto por parte del Congreso, quien las otorgaba, como del Presidente de la República quien las ejercía.

16. En la Carta de 1991, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente debe entenderse como una manifestación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, establecido en el artículo 113 constitucional. Como lo ha sostenido esta Corporación, la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Presidente de la República constituye una herramienta útil que tiene grandes ventajas, ya que permite que el gobierno haga frente a la necesidad de expedir rápidamente normas con rango de ley. Sin embargo, el uso indiscriminado de esta herramienta también tiene una serie de desventajas.

17. Recogiendo los análisis hechos por la Corte en pronunciamientos anteriores, esta Corporación ha resumido de la siguiente manera tanto los aspectos positivos como los riesgos que representa el otorgamiento de facultades extraordinarias:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o

facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político.” Sentencia C-366 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

18. De tal modo, como lo ha sostenido la Corte, la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente, si bien es el resultado de la colaboración armónica entre las ramas del poder, también representa riesgos para el principio de separación de poderes. En particular, el principal riesgo radica en que reafirma el poder del ejecutivo, lo cual puede llegar a representar un detrimento para el ejercicio de la función legislativa del Congreso. En virtud del riesgo que representa el otorgamiento de facultades extraordinarias para la separación de poderes y para el mantenimiento del sistema de balances y contrapesos, la Corte ha sido especialmente estricta en el control de las leyes habilitantes y de los decretos expedidos con fundamento en dichas facultades. En particular, la Corte ha desarrollado jurisprudencialmente lo atinente a las condiciones, prohibiciones y límites establecidos en el numeral 10º del artículo 150 de la Carta.

19. Dichos límites establecen una serie de condiciones en relación con el procedimiento a través del cual el Congreso otorga las facultades extraordinarias. En relación con el procedimiento, la Constitución requiere que sea el gobierno el que solicita las facultades extraordinarias al Congreso, bien que lo haga directamente el Presidente o uno de sus ministros, y que el Congreso las apruebe mediante mayoría absoluta de cada una de sus dos Cámaras.

20. Así mismo, el texto constitucional impone una serie de prohibiciones en relación con el tipo de leyes y con las materias que pueden ser reguladas a través de facultades extraordinarias. En particular el legislador no puede conferir facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, para decretar impuestos, ni para regular asuntos que sean de reserva exclusiva del Congreso. Por otra parte, la materia en relación con la cual se otorgan dichas facultades debe ser clara y precisa.

21. Adicionalmente, la Constitución establece una serie de condiciones en relación con las circunstancias que justifican el otorgamiento de dichas facultades. En particular sólo se

pueden otorgar cuando la necesidad lo exija o existan razones de conveniencia pública que lo aconsejen. La Constitución también establece un límite temporal a las facultades extraordinarias, y establece que pueden otorgarse por un término máximo de seis meses.

22. Finalmente, es necesario recordar que el otorgamiento de las facultades extraordinarias no impide que el Congreso continúe ejerciendo plenamente su papel como legislador para controlar el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas. En efecto, el mismo numeral 10º del artículo 150 de la Constitución establece explícitamente que el Congreso conserva plenas facultades para modificar por iniciativa propia y en cualquier momento los decretos que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias.

23. A partir de lo anterior, destaca la Sala que las llamadas facultades extraordinarias son un mecanismo a través del cual el Congreso de la República extiende temporalmente al Presidente de la República la función legislativa que le es propia para que éste dicte normas con fuerza de ley sobre materias precisas. Sin embargo, aun cuando el Congreso no puede revocar las facultades una vez las confiere, mantiene intacta su facultad para modificar y derogar las normas expedidas por el Presidente. Esta claridad servirá para examinar, en apartes subsiguientes, el efecto que pueda tener el ejercicio de tareas de seguimiento sobre el ejercicio de tal función por parte del órgano legislativo.

E. Alcance de la Prohibición para que el Congreso se Inmiscuya en Asuntos de Competencia Privativa de otras Autoridades

24. La prohibición contenida en el numeral 1º del artículo 136 constituye una regla específica que hace parte de nuestro esquema de separación de poderes y de frenos y contrapesos. En cuanto tal, concreta principios fundamentales de la estructura del Estado, a través de la cual se busca evitar que el Congreso desborde sus funciones e invada las de otros órganos, so pretexto de ejercer sus amplias facultades de configuración normativa, las que además pueden tener por objeto el quehacer de otras autoridades públicas.

25. No son muchos los casos en que el juez constitucional ha expulsado del ordenamiento jurídico disposiciones legales por haberlas considerado infractoras de esta prohibición. Sin embargo, existen diversas circunstancias en las que dicha prohibición resulta aplicable.[5] Como ejemplo puede mencionarse el caso de una ley marco que regule de manera tan

detallada un tema que vacíe la facultad reglamentaria del gobierno.[6] Puede mencionarse también una ley que limite las funciones de regulación de las variables macroeconómicas, atribuida a la Junta Directiva del Banco de la República,[7] una ley estatutaria u ordinaria que regule materias propias de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura.[8]

26. En relación con el vaciamiento de la competencia del gobierno como consecuencia de una regulación exhaustiva y detallada por parte del Congreso, la Corte ha dicho:

“Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.” Sentencia C-196 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

27. Sin embargo, la prohibición establecida en el artículo 136 de la Carta no puede impedir que el Congreso ejerza sus funciones de control político frente a las actuaciones de las demás ramas del poder a través de la creación de comisiones de seguimiento. Esta función de control político y el mecanismo de las comisiones de seguimiento son una herramienta que le permite al Congreso ejercer un control sobre el diseño y la implementación de políticas públicas. Esta función es común en sistemas políticos contemporáneos cuya característica prevalente es la complejidad técnica de las materias objeto de regulación, y la consiguiente proliferación de órganos especializados. De tal manera, el papel del juez constitucional en estos casos es el de permitir el ejercicio de dicho seguimiento, garantizando así que los representantes del pueblo tengan acceso a información de primera mano que, con posterioridad, les permita ejercer su labor de control político. Así lo reconoció esta Corporación desde sus inicios. Al estudiar la creación de una comisión parlamentaria encargada de evaluar y monitorear la política de lucha contra el secuestro, la Corte avaló la posibilidad de “supervigilar” la política pública frente al secuestro. Sostuvo en dicha oportunidad:

“El artículo 34, por su parte, prevé la creación en el seno del Congreso de la República, de una comisión de seguimiento encargado de “supervigilar las políticas gubernamentales y judiciales contra el secuestro, así como el comportamiento de autoridades y jueces, en

relación con sus obligaciones frente a este delito”. Se faculta a dicha comisión para “solicitar informes y sugerir acciones y políticas en relación con este tema”, y para “recibir, evaluar y dar a conocer a la opinión pública, nacional e internacional, los casos de violación de los derechos humanos de los secuestrados”. Se enmarca la creación de esta comisión dentro de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 5a. de 1992 (Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes), que faculta a la ley para “establecer en forma permanente algunas comisiones especiales, con participación de senadores o representantes, o de uno y otros”. Estima la Corte que a través de esta comisión, en particular, no se están invadiendo competencias de otras ramas del poder público, y que su existencia bien puede considerarse como un mecanismo adicional tendiente a reforzar el poder de control político que incumbe al Congreso sobre el gobierno y la administración. (Art. 114 C.P.)” Sentencia C-069 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (resaltado fuera de texto original)

28. Con todo, la Corte también dejó en claro en aquella ocasión que no resulta constitucionalmente aceptable que el Congreso atribuya facultades omnímodas a estas comisiones. En esa medida, declaró inexecutable la posibilidad de que estas comisiones se inmiscuyan en asuntos propios de los jueces o de autoridades. A continuación, la misma sentencia establece:

“Sin embargo, dicha comisión no puede en ningún caso inmiscuirse en asuntos exclusivos de la rama judicial, so pena de incurrir en violación del artículo 136, numeral 1o. de la Constitución Política. Bajo ningún pretexto el seguimiento que haga la comisión podría conducir a una eventual violación de la reserva judicial debida. Tampoco le es permitido invadir el ámbito de competencia propio del gobierno en materia de seguridad y orden público. Por tal motivo, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones “gubernamentales y judiciales” y “así como el comportamiento de autoridades y jueces, en relación con sus obligaciones frente a este delito”, ya que el control político del cual es titular el Congreso de la República, no puede extenderse a la rama judicial del poder público, como que para ello no está facultado dicho órgano por la Constitución. En lo que hace al control político sobre los actos u omisiones de las autoridades administrativas y gubernamentales, dicho control se hace efectivo a través de los mecanismos establecidos en la Carta Política (Arts. 135, numerales 3o., 4o., 6o., 8o., y 9o y Art. 208).” (resaltado fuera de texto original)

29. En virtud de lo anterior es necesario concluir que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional es perfectamente posible que el legislador cree comisiones para ejercer el control sobre las políticas públicas que expide. Este mecanismo no sólo tiene asidero en el artículo 63 de la Ley 5ª, sino que además tiene fundamento constitucional en la medida en que permite al Congreso hacer efectivo el seguimiento de políticas públicas en circunstancias de proliferación de políticas de gran complejidad, y cuya implementación corresponde a órganos y entidades diferentes. Sin embargo, el límite de esta herramienta de control político está definido por el tipo de funciones que se le otorgan a las respectivas comisiones parlamentarias, puesto que dicho control no puede significar la intromisión en las funciones atribuidas a otros órganos del poder.

F. Indeterminación Normativa en relación con las funciones atribuidas por ley a un órgano o servidor público

30. Según la demanda, el precepto acusado es contrario a la Constitución por cuanto no define de manera clara y precisa las funciones que deberá cumplir la comisión de seguimiento al ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente para modificar la estructura de la Defensoría del Pueblo. Este tipo de cargo implica establecer cuál es la regulación mínima necesaria en relación con las funciones otorgadas a las comisiones de seguimiento. Para ello es necesario considerar si las normas legales pueden ser declaradas inexecutable, no por su contenido, sino más bien porque la falta de una regulación mínima, la cual suscita serios problemas para la determinación de sus alcances.

31. La ausencia de una regulación legal mínima puede acarrear la inconstitucionalidad en algunos tipos de normas legales. Uno de tales escenarios es el relacionado con las normas que describen comportamientos sancionables. Conforme al principio de legalidad estas normas deben ser claras, tanto en lo relativo a la descripción de las conductas sancionables, como en lo atinente a la magnitud de las consecuencias adversas a las que se expone el infractor.

32. Ahora bien, la exigencia de una regulación mínima en materia sancionatoria no es un simple prurito con la técnica legislativa, sino que adquiere relevancia constitucional en la medida en que determina los límites de la libertad individual de los administrados. Por una

parte, ha dicho la Corte que la necesidad de que haya una descripción clara y precisa de la conducta sancionada constituye una garantía de los administrados frente a los jueces y demás funcionarios encargados de vigilar la conducta de los administrados e imponer las respectivas sanciones.[9]

33. Sin embargo, la claridad con respecto a qué conductas son sancionadas no sólo es importante para impedir la imposición de sanciones arbitrarias por parte del Estado. La claridad en relación con dichas conductas es una condición necesaria para que los administrados conozcan de antemano cuál es el alcance de sus libertades individuales, y dicho conocimiento tiene una importancia fundamental respecto del comportamiento de los individuos. La claridad respecto de qué comportamientos son objeto de sanciones les permite a las personas tener la tranquilidad necesaria para el ejercicio de sus libertades individuales en su vida cotidiana, a sabiendas de que el Estado protege sus acciones frente a interferencias por parte de terceros. Lo contrario, la falta de claridad legal respecto de unos contenidos mínimos en relación con las conductas sancionadas, constituye un elemento disuasivo, ya que los administrados no saben de antemano si el Estado los va a proteger o los va a sancionar. En tales circunstancias, la falta de regulación respecto de una conducta sancionable puede llevar a que los administrados anticipen las consecuencias de una posible sanción y decidan no ejercer sus libertades individuales. Esta situación es inconsistente con nuestro ordenamiento constitucional, el cual busca garantizar el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades de los individuos (principio pro libertate), siempre y cuando éste sea compatible con los demás principios constitucionales.

34. En virtud de la necesidad de preservar las libertades, derechos y demás garantías individuales de los administrados, la Corte ha limitado el alcance de su propia función constitucional en estos casos. Ha sostenido que tanto la ausencia de una regulación mínima de la conducta sancionada, como del procedimiento para sancionarla no pueden entenderse como omisiones legislativas relativas susceptibles de corregirse mediante una sentencia que integre las normas incompletas, en aras del principio de conservación del derecho. La imposibilidad de que sea el juez constitucional quien entra a describir la conducta sancionada o a establecer el procedimiento aplicable es consecuencia, precisamente, del principio de legalidad. Al referirse a una norma de la Ley 491 de 1999, que imponía sanciones a personas jurídicas, la corte sostuvo:

Continúa más adelante la Corte diciendo:

Igualmente, la Corte reitera que en estos casos de ambigüedad en los tipos penales, ya sea por indeterminación de la conducta o de la sanción, no es procedente que, por medio de una sentencia de exequibilidad condicionada, esta Corporación precise cuál es la conducta verdaderamente penalizada, o cuál es la sanción imponible, entre el grupo de aquellas que pueden subsumirse en la ambigua descripción legal que ha sido acusada. En efecto, como lo dijo la sentencia C-559 de 1999, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamentos 19 y ss, en esos eventos el principio de conservación del derecho sólo puede tener una operancia muy limitada, pues la Carta ha señalado con claridad que corresponde al Legislador, y no al juez constitucional, establecer los delitos (CP art. 29). Por ende, en estos casos, en general la decisión adecuada es declarar la inconstitucionalidad del tipo penal ambiguo, a fin de evitar que los jueces asuman la elaboración de la política criminal, función que no les corresponde.” Sentencia C-843 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) (resaltado fuera de texto original)

35. Del mismo modo, las normas que crean entidades públicas y aquellas que les atribuyen competencias a los órganos, autoridades y servidores públicos también deben establecer claramente sus funciones. Resulta inaceptable desde una perspectiva constitucional que se puedan crear entidades, cargos o autoridades sin definir claramente sus funciones. Esta obligación constitucional tiene dos fundamentos principales. En primer lugar está el tenor literal de diversas disposiciones de la parte orgánica de la Constitución en las que se establecen límites al ejercicio de las autoridades del Estado. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 121 superior, “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.” Por otra parte, el artículo 6° ibídem los servidores públicos son responsables de cualquier extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones, y en esa medida es necesario que las normas que atribuyan competencias a los distintos órganos que conforman el Estado, lo hagan de manera precisa e inequívoca. Esas reglas, a su vez, se articulan con lo dispuesto en el artículo 122 superior, según el cual no habrá empleo público cuyas funciones no estén detalladas en ley o reglamento. Desde esta perspectiva entonces, el principio de legalidad rige, no sólo el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades del Estado, sino que se extiende al momento de expedición de las normas jurídicas que crean tales autoridades o que les atribuyen competencias.

36. Sin embargo, el fundamento constitucional de este mandato para el legislador no deviene únicamente de la parte orgánica de la Carta. Al igual que ocurre en relación con la indeterminación normativa en la descripción de conductas sancionables y a la regulación de los procedimientos sancionatorios, el principio de legalidad en la atribución de funciones a los órganos del Estado también compromete la libertad individual de los administrados. En efecto, los límites de la acción del Estado determinan en un sentido amplio el ámbito de la libertad individual de los asociados. En esa medida, la claridad con respecto de los alcances que tiene la acción del Estado, definida a través de la atribución de funciones a sus diversos órganos y autoridades constituye una garantía fundamental para el ejercicio de la libertad individual. Por lo tanto, la ratio juris que justifica la declaratoria de inconstitucionalidad de los tipos penales y demás conductas sancionables indeterminadas es la misma que sirve de fundamento la declaratoria de inexecutable en los casos en los que el legislador cree un órgano de carácter público sin atribuirle funciones específicas.

37. Así, será contraria a la Constitución toda norma de carácter legal que cree órganos o empleos públicos sin definir y asignar de manera clara las funciones y/o competencias que cada uno de ellos deberá cumplir, tanto como aquella que las atribuya de manera excesivamente genérica e imprecisa[10]. En ese sentido, no resulta válido, por ejemplo, confiar en que la sola denominación de los organismos públicos, sus secciones o divisiones, o de los cargos individualmente considerados será suficiente para dilucidar el carácter y alcance de sus tareas. Por el contrario, cada función que se pretenda ejercer deberá estar respaldada por una norma legal o de carácter reglamentario, que claramente la atribuya al respectivo organismo y/o funcionario.

38. Sin perjuicio de lo expuesto, al mismo tiempo es claro que al ejercer el control de constitucionalidad frente a una disposición de ese tipo, este tribunal debe ser prudente para no invadir el campo de acción legítimamente reservado al legislador. En este sentido, no podrá, por ejemplo, llegar al extremo de exigir que para cada organismo o empleo público exista un catálogo exhaustivo y detallado de funciones y competencias. Tampoco será objeto de censura cualquier atribución funcional que se hiciera en términos globales o genéricos, si en sana hermenéutica fuere razonablemente claro el alcance de las funciones que se encuentran comprendidas en ella. Pese a ello, frente a la indeterminación total de funciones, y frente a algunas graves e insalvables deficiencias o imprecisiones en el alcance de las funciones asignadas a una entidad o un servidor público a través de una norma legal,

no tendrá la Corte opción distinta a la de declarar la inexecutable de aquella.

G. Comisiones de Seguimiento creadas por el Congreso

39. El Capítulo 4 de la Ley 5ª de 1992 por la cual se expide el Reglamento del Congreso establece las diferentes clases de comisiones que existen en el Congreso de la República. Dentro de esta tipología existen comisiones constitucionales permanentes que se encuentran reguladas en la sección primera de dicho capítulo (artículo 54), comisiones legales reguladas en la sección segunda (artículos 55-61H), comisiones especiales reguladas en la sección tercera del capítulo (artículos 62-65), comisiones accidentales reguladas en la sección cuarta (artículos 66-67) y comisiones regionales interparlamentarias creadas mediante la Ley 1127 de 2007 que adicionó una sección quinta al capítulo cuarto de la Ley 5ª de 1992.

40. En el presente caso el legislador explícitamente establece que está creando una comisión de seguimiento. En efecto, la disposición demandada ordena:

“Créase una comisión de seguimiento al uso de las facultades conferidas en esta Ley, integrada por dos (2) Representantes y dos Senadores de las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, designados por las Mesas Directivas de las mismas.”

41. Las comisiones de seguimiento están establecidas específicamente en el artículo 63 de la Ley 5ª de 1992. Son un tipo de comisión especial de las reguladas en la sección 3ª del capítulo cuarto. En relación con las funciones que les corresponde cumplir a este tipo de comisiones, el inciso segundo de dicho artículo dispone que:

“Estas Comisiones tendrán el encargo específico de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de acuerdo con reglamentación que al efecto expidan las respectivas Mesas Directivas de las Cámaras atendiendo a la naturaleza y finalidad de cada una de ellas, y rendirán los informes del caso y las propuestas de alternativas legislativas a las Comisiones Constitucionales Permanentes y al pleno de cada una de las Cámaras.” (resaltado fuera de texto)

42. Por lo tanto, las comisiones especiales de seguimiento tienen el “encargo específico” de

vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley. Sin embargo, esta vaga alusión a la vigilancia del cumplimiento de la Constitución no constituye por sí misma, una función. Por lo tanto, es necesario concluir que la Ley 5ª de 1992 no establece el tipo de funciones que pueden llevar a cabo dichas comisiones.

43. Como se mencionó anteriormente la posibilidad de crear comisiones de seguimiento se encuentra expresamente prevista en el Reglamento del Congreso[11], contenido en la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, como también se mostró, y resulta evidente de la lectura de la disposición demandada, estas comisiones se constituyen al margen de las reglas previstas en el artículo 63 de la Ley 5ª de 1992. De otro lado, las normas que en cada caso ordenan su conformación y regulan su funcionamiento podrían tener problemas de constitucionalidad. Tales problemas de constitucionalidad podrían surgir de diversos factores. Entre los factores que pueden suscitar problemas de constitucionalidad se encuentran la naturaleza de la actividad que es objeto de supervisión, y el alcance y configuración de las funciones que se establecen con dicha finalidad. Por ello, la Sala estima que el análisis comparativo de algunos eventos anteriores y de sus elementos particulares, sobre todo el de aquellos que han sido analizados por este tribunal, resulta pertinente y útil de cara a la decisión que en el presente caso debe adoptarse.

44. Uno de los primeros casos posteriores a la Constitución de 1991, en que el Congreso creó una comisión de este tipo se encuentra en la Ley 40 de 1993, contentiva del Estatuto Nacional contra el Secuestro cuyo artículo 34 estableció una comisión especial conformada por 3 Senadores y 3 Representantes, que se encargaría de supervisar las políticas gubernamentales y judiciales contra el secuestro, así como el comportamiento de autoridades y jueces en relación con la lucha contra este delito. Llegado el asunto a conocimiento de esta Corte, varios apartes de esa norma fueron declarados inexecutable mediante sentencia C-069 de 1994 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), por considerar que algunos de los aspectos que definían su competencia interferían en el quehacer de otras autoridades, entre ellos el Gobierno y los jueces de la República.

45. Años después, la Ley 489 de 1998 por la cual se adoptaron reglas sobre la organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, creó también en su artículo 55 una comisión especial de seguimiento. Dicha Comisión tendría por objeto dar concepto previo a la expedición de los decretos a través de los cuales el Gobierno Nacional ejerciera las

funciones previstas en los artículos 51, 52 y 53 de esta misma ley. Tales funciones estaban relacionadas con la fusión, supresión, liquidación y escisión de ciertas entidades públicas. Esta norma fue luego declarada inexecutable en su totalidad por la sentencia C-702 de 1999 (M. P. Fabio Morón Díaz). La demandante en el presente proceso cita dicha sentencia como un precedente aplicable al caso que ahora se decide, pues considera que es inconstitucional que el Congreso autorice el ejercicio de funciones que son propias del Presidente de la República conforme al texto superior (artículo 189, numerales 15 y16).

46. En fechas más recientes se han creado, con diversos objetivos y propósitos, otras comisiones de seguimiento conformadas por miembros del Congreso. Entre ellas cabe recordar la prevista en la reciente Ley Estatutaria 1621 de 2013, por la cual se estableció el marco jurídico aplicable a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, que fue objeto de control previo de constitucionalidad en virtud de lo previsto en el artículo 153 superior[12]. El análisis de los artículos 18 a 27 del proyecto, que contienen las reglas sobre conformación, atribuciones y funcionamiento de esta comisión resaltó que se trata de un típico mecanismo de control político, lo que unido a la importancia y delicado carácter de los temas que en este caso son objeto de seguimiento, condujo a la declaratoria de exequibilidad de todas esas normas.

47. Específicamente en relación con el establecimiento de comisiones de seguimiento al ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno puede citarse como ejemplo aquella prevista por la Ley 1551 de 2012, norma que tuvo por objeto modernizar la normatividad aplicable a los municipios. El artículo 49 de esta ley incluyó tanto el otorgamiento de las facultades extraordinarias, como la creación de la respectiva comisión y el señalamiento de sus funciones, las que además de incluir la reiterativa misión de hacer seguimiento permanente a las facultades conferidas, consistían en recibir informes del Gobierno y dar traslado de ellos al Congreso. Ese precepto también fue objeto de revisión constitucional, al término de la cual fue declarado inexecutable en su totalidad[13] al estimar contrario a la Constitución el otorgamiento de las facultades legislativas, pues se concluyó que las normas que en ejercicio de ellas se expedirían conformaban un código, posibilidad expresamente excluida por el numeral 10 del artículo 150.

48. Ahora bien, al analizar la relevancia que esos casos anteriores puedan tener en la decisión del presente, debe advertirse que ellos resultan sólo parcialmente pertinentes,

pues en todos ellos la exequibilidad o no de la creación de las respectivas comisiones de seguimiento dependió de distintos factores que en esta controversia no concurren.

49. En este sentido, resulta inaplicable como precedente el caso resuelto en la sentencia C-702 de 1999, insistentemente invocado por la demandante, pues en ese entonces la infracción a las normas superiores radicó en que se establecía en cabeza de la comisión un poder de autorización o veto sobre el ejercicio de facultades típicamente presidenciales, situación que difiere de la ahora planteada.

50. Mientras tanto, las ya citadas sentencias C-373 de 2004, C-540 de 2012 y C-100 de 2013, también relacionados con comisiones cuyos funciones sí fueron especificadas, si bien en rigor no constituyen en estricto sentido precedentes porque los problemas que le correspondía resolver a la Corte eran diferentes del que le corresponde resolver ahora, sí contienen elementos que por comparación resultan relevantes para la decisión del caso que ahora ocupa a la Corte.

H. Análisis de los cargos de la demanda

51. Como se explicó, la demandante cuestiona el artículo 2º de la Ley 1642 de 2013 por dos razones principales, que aunque distintas, resultan ligadas entre sí: de una parte el hecho de que la norma omite referirse a las funciones específicas que deberá cumplir la comisión de seguimiento que ella misma crea; de otra, que particularmente por esa razón, con el establecimiento de esa comisión el Congreso estaría interfiriendo en el ejercicio de funciones propias de otras autoridades, lo que trasgrediría la prohibición prevista en el numeral 1º del artículo 136 superior.

52. Acerca de lo primero, la Corte considera que le asiste razón a la demandante en lo relativo al alto grado de indeterminación existente en torno a las funciones que debería cumplir esta comisión. En efecto, tal como puede constatarse a partir de la lectura de este artículo, transcrito en el punto II de esta providencia, aquel se limita a disponer la creación de esta comisión y a señalar quiénes deberán integrarla, más allá de lo cual omite cualquier referencia al señalamiento de sus funciones, a su duración o a cualquier otro asunto.

53. Se observa además que esta norma hace parte de una brevísima ley compuesta por

solo tres artículos, el primero de los cuales es el que contiene el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno, mientras el tercero alude a la entrada en vigencia de esta ley. Así las cosas, tampoco se encuentran en las restantes disposiciones de esta ley otros elementos que permitan dilucidar estas cuestiones.

55. De igual manera, se descarta también que las funciones de seguimiento a cargo de esta comisión legislativa se traduzcan por sí mismas en una verdadera intromisión o poder de veto por parte de ésta en el ejercicio de competencias que, aunque fuere temporalmente, correspondan al poder ejecutivo, pues aunque es claro que ello podría encajar en uno de los posibles significados puramente gramaticales del término seguimiento, sin duda implicaría verdadera invasión a los ámbitos competenciales de las autoridades que son objeto de tal supervisión.

56. A partir de estas reflexiones adquieren entonces sentido los interrogantes que sobre el tema planteara la demandante, entre ellos el relativo a la falta de claridad sobre la etapa en que deberían tener lugar las tareas de seguimiento, visualizadas pero no especificadas por el legislador al momento de aprobar esta ley. Cabe sin duda preguntarse, si el referido seguimiento se refiere solo a la expedición de los respectivos decretos, lo que equivale a la función legislativa propiamente dicha, o también al momento y la forma como ellos son aplicados, o si quizás abarca todo el proceso de restructuración del que en este caso se trata[14], pues según lo que se considere a este respecto, la labor de la comisión podría verse como terminada a la fecha, o por el contrario, aun parcialmente pendiente.

57. Ahora, en caso de que se concluya que la función de seguimiento se refería a la etapa de redacción y expedición de los decretos derivados de estas facultades extraordinarias, cabe entonces preguntarse si sería conforme a la Constitución que se realice seguimiento legislativo durante esta fase. Ello también a partir de una reflexión planteada por alguno de los intervinientes, según la cual resulta enteramente legítimo que el Congreso supervise cómo se ejerce una función que como la legislativa aquí atribuida, es por regla general suya.

58. A ese respecto la Corte encuentra que si bien no existe alguna regla constitucional que directamente prohíba esta posibilidad, ello tampoco resulta adecuado ni necesario, ya que como se ha dicho, bien puede el legislador llegar incluso al extremo de derogar la totalidad

de las medidas adoptadas por el Gobierno, si a su parecer ello fuere necesario. En cambio, y mientras ello no ocurra, se entendería que el Poder Ejecutivo, a quien se encomendó para el caso concreto la función legislativa, debe poder ejercer aquella libremente, pues por lo demás, nada en el numeral 10º del artículo 150 superior permitiría afirmar que tal actuación debería estar sujeta a una supervisión de este tipo.

59. De otro lado, si por el contrario, se concluyera que las funciones de la comisión de seguimiento de que trata la norma acusada se encuentran todavía vigentes, existe entonces el riesgo de la interferencia temida por la demandante y prohibida por el texto superior en su artículo 136, que puede concretarse, bien frente a funciones del resorte del Gobierno Nacional, bien frente a las que corresponden a la Defensoría del Pueblo, órgano que ha sido constitucionalmente reconocido como autónomo e independiente, y que en este caso es la dependencia para cuya reestructuración se concedieron las facultades previstas en esta ley.

60. En esa misma línea, la Sala resalta que si bien ese riesgo también podría nunca materializarse, el silencio del legislador dentro del texto de la norma acusada respecto de los asuntos aquí planteados y el alto nivel de indeterminación de que ella adolece en lo relativo a las funciones de la comisión de seguimiento hacen enteramente factible que ello sí ocurra, posibilidad que por sí sola implica una interferencia contraria a la Constitución, pues transgrede la prohibición contenida en el numeral 1º de su artículo 136.

61. En otro ámbito, a partir de las reflexiones contenidas en los puntos 30 a 38 anteriores, estima la Sala que esa misma indeterminación resulta también lesiva de los mandatos contenidos en los artículos 6º, 121 y 122 de la Constitución, relacionados con el principio de legalidad en lo relativo a la clara definición de las funciones de los servidores y entidades públicas. En efecto, se contraviene la regla prevista en la última de estas normas conforme a la cual No habrá empleo público que no tenga funciones detallada en ley o reglamento, y resulta imposible cumplir con aquellas contenidas en los artículos 121 y 6º, según las cuales las autoridades del Estado no podrán ejercer funciones distintas a las atribuidas por la Constitución y la ley, y los servidores públicos serán responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de tales funciones.

Conclusión

62. Como resultado de los análisis suscitados por la presente demanda, la Corte concluye que la creación de comisiones seguimiento de que trata el artículo 63 de la Ley 5ª de 1992 sin la debida especificación de sus funciones a través del artículo 2º de la Ley 1642 de 2013 desconoce el principio de separación de poderes y la prohibición establecida en el artículo 136 de la Carta, que le prohíben al Congreso inmiscuirse en asuntos de competencia de otras autoridades.

Por tales razones, la Sala encontró que debe abrirse paso el cargo formulado en la demanda, por lo que la norma acusada será declarada inexecutable.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 2º de la Ley 1642 de 2013 “Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

Magistrada

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

MARTHA V. SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrado

Magistrada (E)

ANDRÉS MUTIS

Secretario General (E)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-630/14

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 1642 de 2013, “Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”.

Me aparto de la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C- 630 del 3 de septiembre de 2014, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 2 de la Ley 1642 de 2013, “mediante la cual se reviste al Presidente de la Republica de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”, al considerar que la creación de comisiones de seguimiento de que trata el artículo 63 de la ley 5ª de 1992 sin la debida especificación de sus funciones, como la realizada a través del artículo 2º de la ley 1642 de 2013, desconoce el principio de separación de poderes y la prohibición establecida en el artículo 136 de la Constitución, que le prohíben al Congreso inmiscuirse en asuntos de competencia de otras autoridades.

Lo anterior, por cuanto, pese al silencio del Legislador en el artículo 2 de la Ley 1564 de 2013 sujeto a examen, sobre las funciones específicas que ejercería la comisión de seguimiento a las facultades conferidas al Presidente de la República, ello no era necesario, pues a mi juicio, resultaba posible entender qué tipo de tareas se encontrarían comprendidas dentro del concepto de seguimiento, que constituía la actividad u ocupación a cargo de esta comisión, y de ninguna de ellas implican intromisión alguna o en las tareas

propias de otra autoridad, ni la infracción al principio de legalidad contenido en la Constitución Política.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

[1] Los decretos para cuya expedición se concedieron estas facultades ya fueron expedidos.

[2] Cita como ejemplo de esta situación el caso sobre el cual decidió esta Corporación en la sentencia C-350 de 2009 M. P. María Victoria Calle Correa, por la cual se declaró inexecutable una norma del Código Disciplinario Único que por su vaguedad infringía el principio de legalidad de la sanción disciplinaria.

[3] Cfr. los fallos C-373 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis y C-540 de 2012, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, también citados por la demandante.

[4] Weber, Max. 2014. Economía y Sociedad. 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica. México D.F.

[5] Cfr. entre otros los fallos C-069 de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-196 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-917 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[6] Artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política.

[7] Artículo 372 ibídem.

[8] Artículo 256 ibídem.

[9] Cfr. sobre estos temas, entre otras, las sentencias C-843 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-431 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-730 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis, C-350 de 2009 y C-107 de 2013, en ambas M. P. María Victoria Calle Correa.

[10] Sobre este aspecto ver entre otras las sentencias C-1339 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell y C-679 de 2011, M. P. Mauricio González Cuervo.

[11] El texto completo del artículo 63, es el siguiente:

“II Comisiones Especiales de Seguimiento. Artículo 63: En cada una de las Cámaras podrán establecerse comisiones especiales de seguimiento, integradas por once (11) miembros en el Senado y quince (15) miembros en la Cámara, mediante el sistema de cuociente electoral.

Serán comisiones especiales de seguimiento:

1. Comisión de vigilancia de los organismos de control público.
2. Comisión de vigilancia del organismo electoral.
3. Comisión de vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial.

Estas Comisiones tendrán el encargo específico de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de acuerdo con reglamentación que al efecto expidan las respectivas Mesas Directivas de las Cámaras atendiendo a la naturaleza y finalidad de cada una de ellas, y rendirán los informes del caso y las propuestas de alternativas legislativas a las Comisiones Constitucionales Permanentes y al pleno de cada una de las Cámaras.”

[12] Sentencia C-540 de 2012, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[13] Sentencia C-100 de 2013, M. P. Mauricio González Cuervo.

[14] De la Defensoría del Pueblo.