C-702-99

Sentencia C-702/99

DESCENTRALIZACION-Constitucionalidad

Lo que los apartes tachados de inconstitucionales hacen es connotar que el avance en el proceso de descentralización debe atender la realidad de los municipios, su nivel de desarrollo y de modernización, su capacidad de gestión institucional y, a partir de estas especificidades, propender por logros y ejecutorias que efectivamente puedan obtenerse con el proceso de descentralización, todo lo cual se acompasa con lo preceptuado por la propia Carta Política, cuyo artículo 368 anticipa que las características técnicas y económicas así como las conveniencias generales son las variables a tener en cuenta para determinar cuándo un municipio está en condiciones de prestar directamente un servicio público domiciliario. Antes que violar el artículo 368 de la Carta, los supuestos cuestionados, le dan cabal desarrollo a este precepto pues, nótese que en esta disposición constitucional que, paradójicamente, el actor estima conculcada, el Constituyente visualiza al municipio como ente responsable de la prestación de los servicios, y a los departamentos como instancias de apoyo y coordinación. Esta Corporación encuentra ajustada la primera parte del artículo 7º. bajo examen, a lo dispuesto en materia de descentralización por los artículos 1º., 209, 210, 288 y 368 de la Carta, salvo la expresión “que se le otorgan por medio” que se declarará inexequible para mayor precisión del alcance de la ley acusada.

FUNCION PUBLICA POR PARTICULARES

Dedúcese de lo expuesto que el cargo resulta infundado en cuanto cuestiona el ejercicio limitado en el tiempo de funciones públicas por particulares o de representantes del sector privado con asiento en los Consejos Superiores de la administración; o como integrantes de organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, que funcionarán con carácter permanente o temporal que es lo que consagran el parágrafo 2º. del artículo 38; y el numeral 9 del artículo 59, a que pertenecen las expresiones “ permanente” “y si fuere el caso, del sector privado “y personas privadas” que, por ello, resultan exequibles.

FUNCION PUBLICA POR PARTICULARES-No pueden ser prorrogables

La posibilidad de que los convenios que las entidades o autoridades administrativas suscriban para conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, puedan ser “prorrogables” en forma indefinida, que es una de las posibles interpretaciones que podría tener el numeral 2º. del artículo 111 al no haber previsto un límite máximo al número de prórrogas, contraría el artículo 123 de la Carta, pues da pie para que se convierta en permanente dicha asignación de función pública y su ejercicio por el particular contratado, a través de prórrogas sucesivas de 5 años, lo cual constituye una forma soterrada de burlar el carácter excepcional y el consiguiente límite temporal a que supeditó el Constituyente de 1991 el ejercicio de las funciones públicas por particulares. En ese orden de ideas, juzga la Corte que la Ley que regule su ejercicio, en observancia del artículo 123 de la Carta, debe hacer que el período de ejercicio de la función pública por el particular sea determinado y determinable en el tiempo. Así las cosas, esta expresión será declarada inexequible.

CONSEJO DE MINISTROS-Integración

La posibilidad de que puedan concurrir a las sesiones del Consejo de Ministros, mediante convocatoria expresa, los directores de departamento administrativo así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República, se acompasa a la Carta Política, pues es lo congruente con las prerrogativas inherentes a su condición de Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa que pueda convocar a otros sujetos cuya presencia sea relevante, atendida la naturaleza de los asuntos a tratarse en la agenda de ese cuerpo; bien por sus funciones públicas o por los elementos de juicio o la información que pudiere resultar relevante para el proceso de toma de decisiones de política pública que tiene lugar en su seno.

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud en forma expresa por el Gobierno

Para la Corte es claro que la exigencia en comento no se satisface por la sola circunstancia de que el Gobierno haya cumplido con el requisito de pedirlas en forma expresa; que su formulación sea unívoca y formalmente se haya consignado en el texto del proyecto de ley respectivo. A juicio de esta Corte, además y principalmente significa que la aprobación del texto relativo a las facultades extraordinarias solicitadas en forma expresa por el Gobierno, se surtió en forma constitucionalmente válida, por haberse aprobado con los debates de rigor, conforme al artículo 157 de la Carta, por haberse dado estricto cumplimiento, durante su tramitación, a todos los requisitos que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso exigen para que un proyecto pueda convertirse en Ley de la República. Y ello es así porque las Leyes de Facultades Extraordinarias no están, en modo alguno exentas de cumplir los requisitos que, en particular, el artículo 157 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 160 y 161 ib. y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), exigen para que un proyecto se convierta en Ley.

PROYECTO DE LEY Y PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD

La Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3º.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley. Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate. Es el imperio del principio de la consecutividad que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política. Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras.

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES Y COMISIONES ACCIDENTALES DE

MEDIACION-Funciones

A la luz de las funciones que la Constitución confiere a las Comisiones Accidentales, es evidente que para la Corte no pueda ser de recibo el argumento esgrimido por el señor Contralor General de la República, como quiera que a quien correspondía dar los debates de rigor a la iniciativa sobre facultades extraordinarias era a las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las Cámaras y a sus Plenarias. No a las Comisiones Accidentales de Mediación comoquiera que no habiéndose ni siquiera aprobado en la Cámara de Representantes en primer y segundo debate, el texto relativo a facultades extraordinarias, entre otras, para la reforma del Estado, de la administración pública nacional, la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, mal podrían haber existido discrepancias que conciliar a través de Comisiones Accidentales de Mediación. El caso presente difiere en sus supuestos de hecho de la hipótesis a que alude el artículo 178 de la Carta, pues el texto nuevo sobre las facultades extraordinarias es, sin lugar a dudas, una materia nueva, que mal podría haber aprobado en primer y en segundo debate la Cámara de Representantes, cuando, la solicitud del gobierno, se planteó durante el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado que fue en el tiempo, posterior a los ya mencionados.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vicios de trámite/LEY DE REESTRUCTURACION DEL ESTADO-Vicios de trámite

El trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluídas irregularmente, no sufrió ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2º. y 3º. del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad. Unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Efectos de inconstitucionalidad desde su promulgación

Se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisa sea inexequible, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política. Por ello, la Corte Constitucional lo declara inexequible a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este

caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca. Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno y, en el entendido de que al declararse la inexequibilidad, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno.

LEY DE REESTRUCTURACION DEL ESTADO-Normas especiales y reglas generales/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Límites de competencia funcional

La aparente contradicción entre el artículo 150 numeral 7º y el artículo 189 numeral 15 de la Constitución, es, por lo visto, inexistente. Se trata, simplemente, de dos momentos distintos: el primero, a cargo del legislador, y el segundo a cargo del Presidente de la República, quien, con estricta sujeción a la ley puede ejercer esa atribución como suprema autoridad administrativa. La ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad.

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Creación por ley/SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA-Creación por ley

En el artículo 53, el Congreso facultó al Presidente de la República a crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, por la vía de la escisión de las existentes, lo cual es a todas luces contrario al numeral 7º. del artículo 150 de Carta Política, conforme al cual, corresponde al Congreso, por medio de ley, ejercer la función de “crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”. Repárese, además, que en el caso de las sociedades de economía mixta no sólo concurren aportes o recursos públicos, sino también aportes de particulares, con base en acuerdos de voluntades, a partir del acto de autorización. Por tanto, será declarado inexequible.

MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL-Modificación de la estructura

Para la Corte, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 en estudio, son contrarios al numeral 7º. del artículo 150 C.P., pues, es al Congreso a quien le corresponde “determinar la estructura de la administración nacional” y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional “señalar sus objetivos y estructura orgánica.” Así mismo, en su sentir, los

literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 contravienen el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, que señala que el Legislador es quien debe definir mediante Ley, los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el ejecutivo le compete modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.

COMISION DE SEGUIMIENTO DE DECRETOS-Inconstitucionalidad

Coincide la Corte con la Vista Fiscal en encontrar abiertamente contrario la norma en estudio, al numeral 1º. del artículo 136 de la Carta Política que prohibe al Congreso " inmiscuirse, ... por medio de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades" como lo hizo al pretender que el Presidente de la República, obtenga previamente el concepto de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes designados por las respectivas mesas directivas, para que pueda dictar los decretos que expida en desarrollo de los artículos 51 y 52, disponiendo la fusión, supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos del orden nacional.

Referencia: Expediente D-2296

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 7º (parcial), 38 (parcial), 47 (parcial), 51, 52, 53, 54, 55, 59 (parcial), 68 (parcial), 111 (parcial) y 120 de la Ley 489 de 1998, "por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden disposiciones y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Actor: Andrés de Zubiría Samper.

Temas:

* Descentralización administrativa.

* Integración del Consejo de Ministros

* Facultades Extraordinarias al Presidente de la República.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá D.C., septiembre veinte (20) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz y los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha

proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso instaurado por el ciudadano ANDRÉS DE ZUBIRÍA SAMPER, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991 contra los artículos 7º (parcial), 38 (parcial), 47 (parcial), 51, 52, 53, 54, 55, 59 (parcial), 68 (parcial), 111 (parcial) y 120 de la Ley 489 de 1998.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ANDRÉS DE ZUBIRÍA SAMPER, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991 pide a la Corte declarar inexequibles los artículos 7º (parcial), 38 (parcial), 47 (parcial), 51, 52, 53, 54, 55, 59 (parcial), 68 (parcial), 111 (parcial) y 120 de la Ley 489 de 1998 "por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden disposiciones y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

El ciudadano JUAN GUILLERMO MESA HENAO, coadyuvó demanda en lo concerniente al cargo dirigido contra el artículo 120 de la Ley, que cuestiona el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Al proveer sobre la admisión de la demanda, mediante auto de enero veintiocho (28) del cursante año, el Magistrado Sustanciador dispuso que se diera traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia; asimismo, ordenó se comunicara la iniciación del proceso al señor Secretario General de la Presidencia de la República; al señor Ministro del Interior y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cumplidos, como están, los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

I. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben las normas acusadas, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial No. 43458 del 29 de diciembre de 1998.

"LEY 489 DE 1998

"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Art. 7º.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

Art. 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

a) La Presidencia de la República;

b) La Vicepresidencia de la República;

c) Los Consejos Superiores de la administración;

d) Los ministerios y departamentos administrativos;

e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos;

b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;

g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Parágrafo 1.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

Parágrafo 2.- Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1° del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.

Art. 47.- Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros estará conformado por todos los Ministros convocados por el Presidente de la República. Mediante convocatoria expresa podrán concurrir también los directores de departamento administrativo, así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República. Sin perjuicio de las funciones que le otorgan la Constitución Política o la ley, corresponde al Presidente de la República fijar las funciones especiales del Consejo y las reglas necesarias para su funcionamiento.

Art. 51.- Modalidades de la fusión de entidades u organismos nacionales que decrete el Gobierno. El Presidente de la República, en desarrollo de los principios constitucionales de la función administrativa podrá disponer la fusión de entidades y organismos administrativos del orden nacional con el fin de garantizar la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública, de evitar duplicidad de funciones y actividades y de asegurar la unidad en la concepción y ejercicio de la función o la prestación del servicio. El acto que ordene la fusión dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades fusionados, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el proceso de adecuación de la estructura orgánica y, de conformidad con las normas que rigen la materia, y, la situación de los servidores públicos. El Presidente de la República deberá reestructurar la entidad que resulte de la fusión, establecer las modificaciones necesarias en relación con su denominación, naturaleza jurídica, patrimonio o capital y regulación presupuestal según el caso, de acuerdo con las normas orgánicas sobre la materia, y el régimen aplicable de conformidad con las disposiciones de la presente ley. La fusión de organismos, entidades o dependencias, o el traslado de funciones de una entidad a otra, no implica solución de continuidad para el ejercicio de la función o la prestación del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones de ella resultantes a cargo de la entidad u organismo al que finalmente se le atribuyan. Una vez decretada la fusión, supresión o escisión, el registro público se surtirá con el acto correspondiente, y frente a terceros las transferencias a que haya lugar se producirán en bloque y sin solución de continuidad por ministerio de la ley. La fusión o supresión de entidades u organismos del orden nacional o la modificación de su estructura y los actos o contratos que deben extenderse u otorgarse con

motivo de ellas, se considerarán sin cuantía y no generarán impuestos, contribuciones de carácter nacional o tarifas por concepto de tarifas y anotación . Para los efectos del registro sobre inmuebles y demás bienes sujetos al mismo, bastará con enumerarlos en el respectivo acto que decrete la supresión, fusión, escisión o modificación, indicando el número de folio de matrícula inmobiliaria o el dato que identifique el registro del bien o derecho respectivo. Parágrafo.- Por virtud de la fusión, el Gobierno no podrá crear ninguna nueva entidad u organismo público del orden nacional. En tal sentido se considera que se crea una entidad nueva cuando quiera que la resultante de la fusión persiga objetivos esencialmente distintos de aquellos originalmente determinados por el legislador para las entidades que se fusionan.

Art. 52.- De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.

1. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.

1. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.

1. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.

1. Siempre que como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

Parágrafo 1.- El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

Parágrafo 2.- Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.

Art. 53.- Escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta. El Presidente de la República podrá escindir las empresas industriales y comerciales del Estado cuando ello sea conveniente para el mejor desarrollo de su objeto, caso en el cual se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en los artículos anteriores. El Presidente de la República igualmente, podrá autorizar la escisión de sociedades de economía mixta cuando ello sea conveniente para el mejor desarrollo de su objeto, caso en el cual se aplicarán las normas que regulan las sociedades comerciales.

Art. 54.- Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

a. Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;

a. Como regla general, la estructura de cada entidad será concentrada. Excepcionalmente y sólo para atender funciones nacionales en el ámbito territorial, la estructura de la entidad podrá ser desconcentrada;

a. La estructura deberá ordenarse de conformidad con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrece la gerencia pública;

a. Las estructuras orgánicas serán flexibles tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento de cada entidad u organismo;

a. Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con as competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

a. Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;

a. Las dependencias básicas de cada entidad deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convenga a la realización de su objeto y el ejercicio de

sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan;

a. La estructura que se adopte, deberá sujetarse a la finalidad, objeto y funciones generales de la entidad previstas en la ley;

a. Sólo podrán modificarse, distribuirse o suprimirse funciones específicas, en cuanto sea necesario para que ellas se adecuen a la nueva estructura;

a. Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

a. No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;

a. Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

a. Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;

Art. 55.- Comisión de seguimiento. El Presidente de la República dictará los decretos a que se refieren los artículos 51, 52 y 53 de la presente ley, previo concepto de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes, designados por las respectivas mesas directivas para períodos de un año, no reelegibles.

Art. 59.- Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.

1. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.

Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

3. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.

4. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.

5. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan

y adelantar su ejecución.

6. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

7. Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.

8. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con el ámbito de su competencia.

9. Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo correspondiente.

1. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

Art. 68.- Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos. Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

Parágrafo 1.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

Parágrafo 2.- Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3.- Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993.

Art. 111.- Requisitos y procedimientos de los actos administrativos y convenios para conferir funciones administrativas a particulares.

Las entidades o autoridades administrativas podrán conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, bajo las condiciones de que trata el artículo anterior, cumpliendo los requisitos y observando el procedimiento que se describe a continuación:

1. Expedición de acto administrativo, decreto ejecutivo, en el caso de los ministerios o departamentos administrativos o de acto de la junta o consejo directivo, en el caso de las entidades descentralizadas, que será sometido a la aprobación del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los ministros, directores de departamento administrativo, de los gobernadores y de los alcaldes, según el orden a que pertenezca la entidad u organismo, mediante el cual determine:

a. Las funciones específicas que encomendará a los particulares;

a. Las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas;

a. Las condiciones del ejercicio de las funciones;

a. La forma de remuneración, si fuera el caso;

a. La duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares con el fin de asegurar la observancia y la aplicación de los principios que Conforme a la Constitución Política y a la ley gobiernan el ejercicio de las funciones administrativas.

1. La celebración de convenio, si fuere el caso, cuyo plazo de ejecución será de cinco (5) años prorrogables y para cuya celebración la entidad o autoridad deberá:

Elaborar un pliego o términos de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública para el efecto teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 para la contratación por parte de entidades estatales.

Pactar en el convenio las cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, una vez seleccionado el particular al cual se conferirá el ejercicio de las funciones administrativas.

Art. 120.- 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 la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, esto es, consejos superiores, comisiones de regulación, juntas y comités; ministerios y departamentos administrativos; superintendencias; establecimientos públicos; empresas industriales y comerciales del Estado; unidades administrativas especiales; empresas sociales del Estado; empresas estatales prestadoras de servicios públicos; institutos científicos y tecnológicos; entidades de

naturaleza única y las demás entidades y organismos administrativos del orden nacional que hayan sido creados o autorizados por la ley.

1. Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de sociedades entre entidades públicas, de sociedades de economía mixta, de sociedades descentralizadas indirectas y de asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del orden nacional.

1. Dictar el régimen para la liquidación y disolución de entidades públicas del orden nacional.

1. Suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública

1. Revisar y ajustar las normas del servicio exterior y la carrera diplomática.

1. Modificar la estructura de la Contraloría General de la República, determinar la organización y funcionamiento de su auditoría externa; suprimir, fusionar, reestructurar, transformar o liquidar el Fondo de Bienestar Social de que trata la Ley 106 de 1993, determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleados de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; y dictar las normas sobre la Carrera Administrativa Especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen personal.

1. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación; determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de sus servidores públicos, crear, suprimir y fusionar empleos en dichas entidades; modificar el régimen de competencias interno y modificar el régimen de Carrera Administrativa previsto para los servidores de tales entidades.

Parágrafo1o.- Las facultades extraordinarias conferidas por el presente artículo, se ejercitarán por el Gobierno con el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y reducir el gasto público.

Parágrafo 2o.- El acto que ordene la fusión, supresión o disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades fusionados, suprimidos o disueltos, la titularidad y destinación de bienes o rentas, y la forma en que se continuarán ejerciendo los derechos, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia contenidas en la Ley 443 de 1998, la situación de los servidores públicos vinculados a ellas.

Parágrafo 3o.- En ejercicio de las facultades conferidas por el presente artículo, el Presidente de la República no podrá modificar códigos, leyes estatutarias, orgánicas y aquéllas de que trate el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política. Igualmente, en ejercicio de estas facultades, el Presidente de la República no podrá fusionar o suprimir entidades u

organismos creados o previstos por la Constitución Política. Así mismo, salvo lo previsto en los numerales 6º y 7º, el ejercicio de las facultades que se confieren en el presente artículo, no incluye los órganos, dependencias o entidades a las cuales la Constitución Política le reconoce un régimen de autonomía.

Parágrafo 4o.- Las facultades de que tratan los numerales 6º y 7º del presente artículo serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación, en lo relativo a sus respectivas entidades.

Parágrafo 5o.- Por virtud de las facultades contenidas en el presente artículo el Gobierno no podrá crear ninguna nueva entidad u organismo público del orden nacional. En tal sentido se considera que se crea una entidad nueva cuando quiera que la resultante del ejercicio de las facultades persiga objetivos esencialmente distintos de aquellos originalmente determinados por el legislador para la entidad o entidades respectivas.

El demandante señala que la normatividad cuya constitucionalidad cuestiona viola los artículos 1º, 2º, 3º, 113, 114, 117, 118, 119, 123, 150 numeral 10º, 189, 209, 249, 267, 275 y 287 de la Constitución Política.

A continuación se sintetiza el concepto de violación, empleando respecto de los artículos a que se refieren los cargos, los subtítulos con que el actor los expone:

1.- Las expresiones “procurará” y “en lo posible” del artículo 7º., acusadas por presunta vulneración del principio constitucional de la descentralización .

En este acápite el demandante sintetiza el desarrollo histórico del postulado de “centralización política y descentralización administrativa” y los desarrollos que este principio organizativo ha tenido desde la reforma constitucional de 1968.

Anota que el artículo 1º. de la Constitución Política de 1991 dió rango constitucional al principio de descentralización por lo que las disposiciones legales o reglamentarias deben desarrollarlo como un deber de carácter imperativo.

En este orden de ideas, el cuestionamiento a los apartes del artículo 7º se origina en que estos preceptúan que “ (…) el gobierno (…) procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponde a los municipios (…) ”

En su sentir, tal enunciado normativo comporta desconocimiento del principio de descentralización consagrado en forma obligatoria en los artículos 1º, 209, 210 y 368 de la Constitución Política, pues el Legislador da a entender que su desarrollo es facultativo del ejecutivo, cuando, por mandato de la Carta este es imperativo.

2.- Las expresiones “permanente” “y si fuere el caso, del sector privado” del parágrafo 2º. del artículo 38; “prorrogables” del numeral 2º. del artículo 111 y “personas privadas” del artículo 59, acusadas por asignar competencias públicas permanentes al sector privado y a los particulares.

El actor considera que las expresiones demandadas de los artículos en cita riñen con el artículo 123 del Estatuto Superior, en cuanto permiten que los particulares puedan asumir una competencia pública en forma permanente, siendo que, en su entender, la Carta Política únicamente permite que los particulares puedan ser investidos de una competencia pública en forma temporal.

3.- El artículo 47 y el cuestionamiento a la frase "convocados por el Presidente de la República" por desconocer la composición obligatoria del Consejo de Ministros.

El accionante afirma que todas las constituciones que ha habido en nuestro país, han consagrado el régimen presidencialista, esto es, que en el ámbito nacional o general, la mayor parte de las competencias públicas le corresponden al jefe del ejecutivo nacional.

En esa línea de pensamiento, considera que la norma demandada al establecer que "El Consejo de Ministros estará conformado por todos los Ministros convocados por el Presidente de la República" desconoce la noción de "gobierno" que se consagra en el artículo 114 (sic) – queriendo significar el 115 de la Carta- pues pareciera que fuera discrecional del jefe del ejecutivo nacional la convocatoria o nó de todos los ministros, siendo que este organismo asesor del gobierno nacional se conforma por todos y nó por algunos.

1. Los artículos 51 a 55 y la supuesta violación a la separación de las ramas del poder público, por entregarse al Ejecutivo las competencias ordinarias del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional (art. 150-7 C.P.)

El actor afirma que los artículos 51 a 55 son inconstitucionales, por desconocer las facultades que la Carta confiere al Congreso de acuerdo al numeral 7º. del artículo 150, en tanto radican en cabeza del Presidente de la República competencias para disponer la fusión de entidades y organismos del orden nacional y para liquidarlos o suprimirlos, con lo que, a su juicio, se contrarían claros postulados constitucionales sobre la estructura del Estado y las competencias permanentes del Congreso Nacional para determinar la estructura administrativa nacional.

Afirma que por virtud de lo preceptuado en las normas que acusa, se derogan por vía legal las competencias de rango constitucional que, de manera permanente se radican en cabeza de la rama legislativa del poder público, las cuales terminan siendo entregadas al Presidente de la República.

1. El artículo 120 y la transgresión del procedimiento constitucional para la concesión de facultades extraordinarias del legislativo al ejecutivo nacional.

El demandante considera que este precepto desconoce el artículo 150-10 de la Carta, a cuyo tenor las facultades extraordinarias deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional, lo que según afirma, no ocurrió en el caso presente, pues, según asevera:

"… al confrontar el proyecto original del gobierno nos encontramos que no solicitó el

Congreso de manera expresa la atribución de facultades extraordinarias, sino que, por el contrario, fue ya al finalizar la tramitación del respectivo proyecto de ley que, el señor Ministro del Interior en improvisada intervención verbal ante el Senado de la República, le solicitó al Congreso le fueran concedidas al Gobierno Nacional las citadas atribuciones temporales."

1. El artículo 120 y el desconocimiento de la autonomía de los órganos de control frente al ejecutivo.

Por último, el demandante señala que el artículo 120 de la Ley 489 no sólo es inconstitucional por desconocer el procedimiento constitucional para la delegación funcional del legislativo al ejecutivo nacional, sino porque "rebasó todo límite jurídico y racional" al facultarle para modificar la estructura de la Contraloría General de la República, de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación, desconociendo la autonomía e independencia que a estos órganos de control atribuye la Carta de 1991.

Por su parte, el coadyuvante Juan Guillermo Mesa Henao, señala que la norma demandada es inconstitucional en cuanto no puede entrar a facultar al Presidente de la República, ni expresa ni tácitamente, para modificar la estructura de los organismos de control del Estado.

En su criterio, el principio de la autonomía constitucional impide al ejecutivo nacional reformarlos o modificarlos; argumenta que una simple estipulación legal no puede conferirle funciones que no le son propias.

1. El señor Contralor General de la República, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del numeral 6º. del artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Para desvirtuar la pretendida transgresión del artículo 150-7 C.P., el Contralor hace ver que por expresa disposición constitucional del artículo 150, el Congreso de la República goza de la llamada "reserva legal" , es decir de la competencia permanente de hacer, reformar y derogar las leyes, la cual puede ser entregada al Presidente de la República de manera temporal por el Congreso.

De ahí que considere carente de validez constitucional la tesis esgrimida por el actor, conforme a la cual el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias sólo estaría constitucionalmente facultado para determinar la estructura de la rama ejecutiva.

Observa que las facultades extraordinarias le habilitan a ejercer la potestad legislativa en las mismas condiciones en que el Congreso la puede ejercer de manera permanente.

El Contralor General de la República opina que de aceptarse la tesis del actor, habría que concluir, bajo este razonamiento, que el Congreso en el ejercicio de su poder legislativo, estaría igualmente limitado a legislar con respecto a la rama judicial, legislativa y con

respecto a los órganos autónomos e independientes cuando ejerce la reserva legal de manera permanente.

En cuanto al reparo formulado a la solicitud de facultades extraordinarias, en opinión del señor Contralor General de la República, el tenor literal de la norma constitucional es claro, por lo que, en su sentir, no es constitucionalmente de recibo pretender que el Gobierno Nacional deba someterse a requisitos o condicionamientos no previstos en la Carta Política.

El Contralor General expresa que, como lo demuestran las pruebas documentales que aportó en calidad de anexos de su intervención, no solamente existió solicitud verbal en la plenaria del Senado y escrito sustentado del Gobierno en el que se solicitaron expresamente facultades extraordinarias sino que, además por comisión accidental de mediación los representantes de ambas cámaras acordaron someter la solicitud a consideración de las plenarias."

Concluye "que no existiendo ni mérito jurídico ni probatorio que indique que las facultades extraordinarias no fueron solicitadas por el Gobierno oportuna y expresamente, las normas demandadas son sustancial y procedimentalmente exequibles".

2. El ciudadano Diego Younes Moreno también intervino dentro del proceso de la referencia, en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, la cual sustenta así:

Disiente de los argumentos en que el demandante basa la acusación que dirige contra algunos apartes del artículo 7º., en cuanto este señala que el ejecutivo debe procurar dictar disposiciones y normas que desarrollen la distribución de competencias.

Sobre este particular, anota que sin duda Colombia es un Estado descentralizado que le da amplias facultades a los departamentos, a los municipios, a los distritos y a los territorios indígenas, e igualmente reconoce las descentralización por servicios o funcional; empero, corrige al demandante indicando que la descentralización data de la reforma constitucional de 1968.

El ciudadano interviniente comenta que dentro de la regulación de la descentralización, no sólo tiene competencia el Gobierno sino que también la tiene el Congreso; en ese orden de ideas, anota, los cargos formulados por el demandante se deben desvirtuar pues el Gobierno debe estar siempre atento y ser especialmente cuidadoso -según reza el precepto demandado- en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales y, para ello, debe procurar desarrollar disposiciones y normas que tiendan a profundizar en la distribución de las competencias.

Opina que el Gobierno no puede sustraerse de sus obligaciones dado que no se trata de mandatos que pueda atender a su discreción, acogiéndolos o no, sino que debe tenerlos en cuenta en todo momento.

A propósito del segundo cargo del demandante, que censura las normas que contemplan la posibilidad de que los particulares, en forma temporal o permanente, pertenezcan a un órgano de carácter consultivo, el interviniente señala que estas no son una novedad en el

ordenamiento jurídico nacional y que desde el decreto 3130 de 1968 se ha previsto la posibilidad de que algunos particulares hagan parte, dadas sus calidades, de órganos de la administración pública, disposición que la preceptiva acusada reproduce.

La presencia de los particulares o del sector privado en el ámbito del servicio público no significa, de manera alguna, la renuncia del Estado al ejercicio de sus potestades; por el contrario, en opinión del ciudadano interviniente, afianza el precepto constitucional que estatuye que Colombia es una República participativa y pluralista.

En cuanto al cargo que indica que se está violando el principio de la separación de las ramas del poder público, anota que la Constitución de 1991 confirió al Presidente de la República en los numerales 15 y 16 del artículo 189 facultades que no tienen el carácter de discrecionales sino que, por el contrario, están sujetas a un cuadro normativo, riguroso que le corresponde trazar, por virtud de lo dispuesto por la Carta Política en esas mismas normas, al legislador ordinario.

Por último, al referirse a las facultades extraordinarias concedidas en virtud del artículo 120 demandado, observa que al solicitarlas, el Gobierno quiso contar con los instrumentos que le habilitasen a ordenar el conjunto de organismos, entidades y dependencias de la rama ejecutiva del poder público mediante su supresión, fusión, reestructuración, transformación, disolución o liquidación, para obtener así la racionalización del aparato estatal, garantizando la eficiencia y eficacia de la función administrativa y la consecuente reducción de las cargas que en la estructura hoy vigente representan para el gasto público.

3. Intervención del señor Gonzalo Suárez Beltrán, apoderado del señor Ministro del Interior.-

El apoderado del Ministro del Interior, defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, apoyándose en el hecho de que la descentralización administrativa, como modalidad de la acción administrativa, resulta en todo consonante con la Constitución. Las expresiones demandadas por el actor, “procurará y en lo posible”, deben entenderse dentro del contexto del mencionado artículo.

El interviniente hace ver que el precepto en cuestión no solamente obliga al Gobierno a obedecer las normas que rigen sobre la descentralización administrativa, sino que le manda ser especialmente cuidadoso con su observancia.

En cuanto a la asignación de competencias de manera permanente al sector privado, el interviniente cita apartes de la sentencia C-286 de 1996 en que esta Corte avaló su constitucionalidad. A este respecto, asi mismo, anota que el contenido mismo de la norma acusada no se ofrece como novedoso, dada la existencia de una definición similar en el artículo 1º del decreto 1050 de 1968 vigente hasta la aparición de la ley 489 de 1998 , que en esencia recogía un texto análogo que nunca fue objeto de tacha constitucional.

En cuanto al cargo referente a la composición del Consejo de Ministros, observa que es que en el deben estar presentes todos los Ministros; señala que únicamente el Presidente de la República podrá convocarlos ya que el es la suprema autoridad administrativa y es el jefe de gobierno, y que ello no pugna en modo alguno con el ordenamiento superior.

Respecto del supuesto desconocimiento del principio de separación de las ramas del poder público por la supuesta invasión de competencias por parte del Presidente de la República, estima que cuando el ejerce sus facultades lo hace previa autorización de una ley precisamente llamada "ley de facultades" y es por ello que allí se determinan los principios y reglas que rigen el ejercicio de las mismas. En su criterio, las facultades extraordinarias desarrollan los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política permitiendo su aplicación y, por ende, haciendo aplicable la voluntad del Constituyente.

Por último, el interviniente estima infundado el cargo que aduce una supuesta vulneración del principio constitucional de la delegación de facultades extraordinarias del legislativo al ejecutivo nacional, pues hace ver que si bien es cierto que la solicitud de las facultades extraordinarias no se produjo como parte integrante del texto del proyecto radicado por el Gobierno Nacional, la Constitución no exige que se haga de una cierta manera pues el numeral 10º del artículo 150 de la Carta únicamente estipula que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno, sin plantear exigencia alguna sobre el momento en que tal solicitud deba formularse.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación manifestó su impedimiento por haber intervenido en la expedición de las normas sujetas a control constitucional, al haber expresado su concepto acerca de las facultades extraordinarias que le serían entregadas al señor Presidente de la República.

Por ello, solicitó a este alto Tribunal se aceptara su impedimento y se aceptara que, en su reemplazo, lo hiciera el Señor Viceprocurador General de La Nación.

Una vez esta Corporación aceptó el impedimento presentado, procedió el Señor Viceprocurador General de la Nación a rendir en término el concepto de su competencia.

La Vista Fiscal solicita a la Corte declarar inconstitucional el artículo 55 de la Ley 489 de 1998; constitucional el artículo 120 de la norma acusada, así como las expresiones acusadas de los artículos 7º, 38, 47, 51, 52, 53, 54, 59-9º y 111-2º de la misma, y por último, declararse inhibida para conocer la constitucionalidad de la expresión "las superintendencias" contenida en el artículo 68 de la norma por considerar que hay una ineptitud sustantiva en la demanda presentada por ausencia de cargos.

Con miras a sustentar la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 7º., el Viceprocurador expone en su concepto que, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política "nuestro Estado se encuentra organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. A su vez , al artículo 209 ibídem prescribe que la función administrativa debe cumplirse mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La descentralización administrativa puede definirse como aquel principio constitucional de la función administrativa en virtud del cual se transfieren determinadas funciones públicas a órganos que gozan de autonomía para decidir, que están dotados de personalidad jurídica y que tienen patrimonio propio."

A partir de la referencia a los preceptos constitucionales en cuestión, la Vista Fiscal prosigue su exposición, anotando que el principio de descentralización administrativa ha sido desarrollado por el legislador en varias disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, dentro de las que se cuenta el acusado artículo 7º, que establecen una serie de pautas que el órgano ejecutivo deberá observar al desarrollar la Ley.

En concepto de la Vista Fiscal, las expresiones contenidas en el referido artículo no son en ningún momento "antinómicas" como las llama el demandante, por cuanto la expresión "procurar" significa hacer lo posible, lo que, en otros términos, quiere decir que el Ejecutivo, al expedir normas que propendan por la descentralización, deberá observar los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.

De otra parte, el señor Viceprocurador desestima al cargo que cuestiona la participación de los particulares en funciones públicas, pues, en su criterio, la ley demandada al regular el ejercicio de las funciones administrativas por aquellos, les señala los requisitos y procedimientos que deben cumplir al ejercerlas, sin significar, de manera alguna, que cuando lo hacen temporalmente se puedan apartar de su observancia, por todo lo cual considera que se ciñe a la Constitución Política, pues es la misma ley la que indica la manera como los particulares quedan investidos de funciones públicas.

Frente a la acusación referente a la convocatoria del Consejo de Ministros, anota que ni la Constitución, ni ningún precepto legal regulan su composición, por lo cual es competencia de la ley hacerlo. En este orden de ideas, señala que es al Presidente de la República a quien le compete determinar la necesidad y conveniencia de reunirlo, que es lo que precisamente hace el artículo 47, por lo cual, mal podría tacharse de inconstitucional.

Finalmente, el Viceprocurador se pronuncia en favor de la constitucionalidad de los artículos 51 a 54, por considerar que son desarrollo de las facultades legislativas previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, con fundamento en las cuales el Presidente de la República debe ejercer las que le corresponden en materia de modificación de la estructura de la administración nacional, de fusión, supresión y disolución de entidades y organismos administrativos del orden nacional, observando las condiciones, requisitos y objetivos que le sean señalados por la ley, que es precisamente, lo que hacen los preceptos acusados.

De otra parte, en concepto del Viceprocurador General las facultades extraordinarias entregadas al Presidente de la República en el cuestionado artículo 120, deben tenerse como constitucionales pues sí existió solicitud expresa del Gobierno Nacional, contenida en carta dirigida por el Ministro del Interior a las Cámaras.

Por otro aspecto, considera inconstitucional el artículo 55, en cuanto atañe al deber del Presidente de la República, de obtener previamente el concepto de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes designados por las respectivas mesas directivas, a fin de poder dictar los decretos a los que se refieren los artículos 51, 52 y 53 de la referida ley ; para la vista fiscal esta disposición no es un desarrollo de la colaboración armónica entre las ramas del poder público sino que constituye una verdadera intromisión del órgano legislativo en las funciones que le son propias al Presidente de la República.

Estas funciones, por expresa disposición constitucional, son conferidas al Presidente de la República, y sólo deben sujetarse a las condiciones, objetivos, principios y reglas generales que señala el Congreso de la República en la ley, pero no al concepto de Senadores y Representantes, como lo quiere pretender la norma acusada.

Por ende, a su juicio, el artículo 55 demandado viola los numerales 15 y 16 del artículo 189 del ordenamiento superior, máxime cuando esta competencia del Gobierno Nacional se ejecuta a través de actos administrativos que están sometidos a los controles administrativos y jurisdiccionales consagrados en la ley.

Por último, respecto a la decisión inhibitoria, que propone a esta Corporación pronunciar en relación con la expresión acusada del artículo 66, basa su apreciación en el hecho de que el demandante al referirse a la expresión "las superintendencias" no expone las razones por las cuales considera que vulnera la Carta Política, por lo cual la Corte no puede realizar un juicio de constitucionalidad respecto de ella, pues aunque la demanda de constitucionalidad no tiene una técnica escrita, el demandante está en la obligación de expresar las razones por las que estima que el precepto demandado vulnera la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios que cuestionan, en forma parcial o de manera total, algunos de los artículos de la Ley 489 de 1998.

Segunda.- El Examen Concreto de los Cargos.

La Corporación examinará los cargos agrupando los artículos acusados en función de las acusaciones que les son comunes, así:

* 1.- Los apartes cuestionados del artículo 7º. y la supuesta violación al carácter imperativo del principio de descentralización.

La Corte integrará la proposición jurídica y examinará la constitucionalidad de los vocablos demandados a la luz del texto íntegro del enunciado consignado en la primera parte artículo 7º., pues el fraccionamiento que hace el accionante distorsiona su verdadero significado y alcance y, a causa de ello es que la lectura que de éste hace, difiere del que es su verdadero contenido normativo.

Art. 7º.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y, en general, en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia, procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo,

en lo posible, el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. "

Ahora bien, juzga la Corte que no le asiste razón al demandante pues, el texto mismo de la norma es claro en indicar que el gobierno, al ejercer las facultades que le confiere la Ley 489 y al darle concreción a sus principios generales, atenderá y observará los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.

En efecto: repárese en que, por el contrario, en el encabezamiento del artículo 7º. que paradójicamente se demanda, el Legislador hizo de manera explícita especial énfasis en el deber para el Ejecutivo, de ser "especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales" de modo que emplee las facultades de reforma a la administración del Estado Colombiano, para profundizar y avanzar el proceso de descentralización en todos sus órdenes y niveles.

En este orden de ideas, las opciones que el Legislador plasma como pautas que el Ejecutivo debe seguir para profundizar el proceso de descentralización, son expresión y no negación de la misma.

No se olvide, a este respecto, que por mandato de la propia Carta, según lo preceptuado en su artículo 288, al Legislador le corresponde establecer los términos en que "las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad."

De otra parte, esta Corte tampoco encuentra razón que hiciese plausible la lectura que de los apartes demandados hace el actor, pues no encuentra cómo puedan ellos interpretarse en el sentido de una autorización dada por el Legislador al Ejecutivo para que a partir de su criterio subjetivo, se definan los derroteros y los contenidos concretos de la política de descentralización que es lo que, al parecer, entiende el demandante.

Por el contrario, lo que los apartes tachados de inconstitucionales hacen es connotar que el avance en el proceso de descentralización debe atender la realidad de los municipios, su nivel de desarrollo y de modernización, su capacidad de gestión institucional y, a partir de estas especificidades, propender por logros y ejecutorias que efectivamente puedan obtenerse con el proceso de descentralización, todo lo cual se acompasa con lo preceptuado por la propia Carta Política, cuyo artículo 368 anticipa que las características técnicas y económicas así como las conveniencias generales son las variables a tener en cuenta para determinar cuándo un municipio está en condiciones de prestar directamente un servicio público domiciliario.

Por ello, en sentir de esta Corporación, antes que violar el artículo 368 de la Carta, los

supuestos cuestionados, le dan cabal desarrollo a este precepto pues, nótese que en esta disposición constitucional que, paradójicamente, el actor estima conculcada, el Constituyente visualiza al municipio como ente responsable de la prestación de los servicios, y a los departamentos como instancias de apoyo y coordinación.

Por lo expuesto, esta Corporación encuentra ajustada la primera parte del artículo 7º. bajo examen, a lo dispuesto en materia de descentralización por los artículos 1º., 209, 210, 288 y 368 de la Carta, salvo la expresión "que se le otorgan por medio" que se declarará inexequible para mayor precisión del alcance de la ley acusada.

* 2.- Las expresiones " permanente" "y si fuere el caso, del sector privado" del parágrafo 2º. del artículo 38 ;"prorrogables" del numeral 2º. del artículo 111 "y personas privadas" del artículo 59, cuestionadas a causa de la asignación de funciones públicas permanentes al sector privado y a los particulares.

El actor considera que las expresiones demandadas de los artículos mencionados riñen con el artículo 123 del Estatuto Superior, en cuanto permiten que los particulares puedan asumir una competencia pública en forma permanente, siendo que la Carta Política únicamente permite que puedan hacerlo de manera temporal.

Para desvirtuar la lectura que del texto constitucional hace el demandante, e ilustrar que la asignación de funciones públicas a los particulares, cuya duración tenga un límite en el tiempo, se aviene a la Carta Política y, que contrariamente a lo afirmado por el actor, constituye expresión prístina de sus postulados y principios que promueven la participación ciudadana en la gestión de lo público, basta con traer a colación la sentencia C-286 de 1996, de la que fue ponente el H. M. José Gregorio Hernández Galindo, en la que esta Corporación hizo un recuento de las normas constitucionales en las que el Constituyente avaló esta visión, por lo cual la propia Carta Política da cuenta de:

En la oportunidad que se cita, ya la Corte se había referido a la interpretación plausible del artículo 123 C.P., a la luz de los otros preceptos de la Carta que dan validez constitucional al ejercicio permanente de funciones públicas por particulares.

Conviene reproducir su razonamiento para despejar el equívoco en que incurre el actor, al hacer una lectura literal del artículo 123 de la Carta.

Dijo entonces la Corte y en esta oportunidad se reitera:

"…no puede afirmarse que la temporalidad deducida del enunciado artículo 123 de la Constitución, sea regla absoluta y rígida que impida en cualquier caso el ejercicio de funciones públicas permanentes por personas privadas. (…)"

Dedúcese de lo expuesto que el cargo resulta infundado en cuanto cuestiona el ejercicio limitado en el tiempo de funciones públicas por particulares o de representantes del sector privado con asiento en los Consejos Superiores de la administración; o como integrantes de

organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, que funcionarán con carácter permanente o temporal que es lo que consagran el parágrafo 2º. del artículo 38; y el numeral 9 del artículo 59, a que pertenecen las expresiones " permanente" "y si fuere el caso, del sector privado "y personas privadas" que, por ello, resultan exequibles.

Empero, para la Corte, la posibilidad de que los convenios que las entidades o autoridades administrativas suscriban para conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, puedan ser "prorrogables" en forma indefinida, que es una de las posibles interpretaciones que podría tener el numeral 2º. del artículo 111 al no haber previsto un límite máximo al número de prórrogas, contraría el artículo 123 de la Carta, pues da pie para que se convierta en permanente dicha asignación de función pública y su ejercicio por el particular contratado, a través de prórrogas sucesivas de 5 años, lo cual constituye una forma soterrada de burlar el carácter excepcional y el consiguiente límite temporal a que supeditó el Constituyente de 1991 el ejercicio de las funciones públicas por particulares. En ese orden de ideas, juzga la Corte que la Ley que regule su ejercicio, en observancia del artículo 123 de la Carta, debe hacer que el período de ejercicio de la función pública por el particular sea determinado y determinable en el tiempo. Así las cosas, esta expresión será declarada inexequible.

3.- Artículo 47. La frase "convocados por el Presidente de la República" y el supuesto desconocimiento de la composición obligatoria del Consejo de Ministros.

3.1. La integración de la proposición jurídica completa.

Previo al examen de esta acusación, la Corte integrará la proposición jurídica y examinará la constitucionalidad de la frase demandada a la luz del texto íntegro del artículo 47º., pues, observa que en este caso también la pretendida tacha de inconstitucionalidad se origina en el indebido fraccionamiento que del precepto hace el accionante, lo cual, evidentemente distorsiona su verdadero significado.

Así las cosas, su pronunciamiento comprenderá el siguiente texto:

" Art. 47.- Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros estará conformado por todos los Ministros convocados por el Presidente de la República. Mediante convocatoria expresa podrán concurrir también los directores de departamento administrativo, así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República. Sin perjuicio de las funciones que le otorgan la Constitución Política o la ley, corresponde al Presidente de la República fijar las funciones especiales del Consejo y las reglas necesarias para su funcionamiento. "

A la luz del texto bajo estudio, es para la Corte evidente que este cargo carece de todo asidero constitucional pues el mismo artículo 47 contempla en forma expresa que el Consejo de Ministros se integra por todos los Ministros, quienes serán, en su condición de tales, convocados por el Presidente de la República.

De otra parte, en concepto de la Corte Constitucional, la posibilidad de que puedan concurrir a las sesiones del Consejo de Ministros, mediante convocatoria expresa, los directores de

departamento administrativo así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República, se acompasa a la Carta Política, pues es lo congruente con las prerrogativas inherentes a su condición de Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa que pueda convocar a otros sujetos cuya presencia sea relevante, atendida la naturaleza de los asuntos a tratarse en la agenda de ese cuerpo; bien por sus funciones públicas o por los elementos de juicio o la información que pudiere resultar relevante para el proceso de toma de decisiones de política pública que tiene lugar en su seno.

Esta Corte, por lo demás considera que el contenido normativo que es materia de análisis, resulta además ajustado a los artículos 209 y 2º. de la Carta Política pues, ciertamente, la participación de los sujetos concernidos en los asuntos de que trata el Consejo de Ministros garantiza eficacia y eficiencia en la gestión administrativa y es una clara manifestación del principio participativo, por todo lo cual será declarada exequible.

4.1. El carácter restrictivo de las facultades extraordinarias en la Constitución de 1991.-

Es bien sabido que el Constituyente de 1991 tuvo una visión significativamente restrictiva de las facultades extraordinarias, inspirado en la necesidad histórica de que el Congreso asumiera en forma directa la responsabilidad de expedir la legislación en los temas más importantes para el acontecer nacional, por lo cual buscó reducir en forma ostensible la capacidad del Gobierno de ejercer la función legislativa por delegación del Congreso.

A ese fin, introdujo estrictos requisitos de iniciativa -tanto en relación con la forma y el fondo de la proposición, según se analizará más adelante, como respecto de las materias exceptuadas; requirió una mayoría calificada para la aprobación de las leyes que conceden las facultades extraordinarias; además, aun cuando conservó las restricciones referidas a la materia, precisión y temporalidad que caracterizaron esta institución durante la vigencia de la Carta anterior, dado el nuevo contexto axiológico de la reforma, estos adquirieron una significación diferente.

Esta Corporación, en oportunidades anteriores, se ha referido a las características del régimen anterior y al actual, en materia de facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo por el Congreso.

Así, en sentencia C-80 de febrero 28 de 1994, que reiteró la sentencia C-417 de junio 18 de 1993, ambas de quien actúa como ponente en el presente caso, la Corte Constitucional dijo:

“La Constitución Política de 1886 concedía en su artículo 76 numeral 12 al Congreso de la República la atribución de “Revestir, pro témpore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Dos elementos venían a conformar la naturaleza de la institución denominada de las “facultades extraordinarias” que allí se consagraba, el uno, concerniente a la temporalidad de la delegación, según el cual la ley habilitante debía fijar un término para su desarrollo, de suerte que, éste debía producirse antes de su vencimiento. Término cuya duración no tenía límites en aquel texto constitucional, sin perjuicio de que no se permitían

facultades extraordinarias con un carácter permanente. El otro elemento, concerniente a la determinación clara de las materias que podían ser objeto de desarrollo por el Jefe de la Rama Ejecutiva del poder público, quien tenía unos límites precisos para adelantar su trabajo legislativo, de manera que sólo podía ocuparse de la regulación de los asuntos que le señalara la ley de facultades. Por su parte, ésta ley debía señalar de manera precisa el alcance de las facultades, no pudiendo expedirse para trasladar al Presidente facultades legislativas genéricas".

"El expediente de la 'legislación delegada había venido perdiendo su carácter exceptivo, extraordinario según las voces de la Constitución (anterior y actual), para convertirse en un mecanismo corriente u ordinario para legislar sobre las materias que debían ser objeto de regulación por parte del Congreso de la República. Autorizados doctrinantes habían expresado su preocupación por el desequilibrio que entre los poderes públicos podía generar el numeral 12 del artículo 76 de la Carta anterior, por su carácter autoritario, opuesto, al principio liberal promotor de la deliberación en cuerpos colegiados para la toma de las decisiones legislativas. La praxis vino a demostrar la validez de esas preocupaciones, como quiera que buena parte de las más importantes materias legislativas se producían mediante el uso de facultades extraordinarias".

"Recogiendo las ideas y los hechos anteriores, el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances. En efecto, a pesar de que se conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia, estos tienen un diseño legal distinto. La extensión en el tiempo de las facultades extraordinarias tiene en adelante, una duración máxima de seis (6) meses. La precisión de la materia se conserva como un elemento de obligatorio cumplimiento tanto por el Congreso como por el Presidente, surgiendo en el nuevo texto constitucional (artículo 150 numeral 10), una restricción a los temas que pueden ser objeto de la facultades, las cuales no podrán conferirse 'para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos'. La oportunidad para acudir al procedimiento legislativo comentado, se mantiene en el nuevo texto fundamental, según idéntica fórmula que el anterior, para 'cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje'. Restricciones adicionales se introducen en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, cuando indica que, sobre las leyes de facultades tiene iniciativa legislativa exclusiva el Gobierno, y se dispone que su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara". (Sentencia No. 417 de junio 18 de 1993. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

4.2. El significado y alcance de la exigencia constitucional que demanda del Gobierno el deber de solicitar expresamente las facultades extraordinarias.-

En punto al examen de los cargos que se formulan en el caso que ocupa la atención de la Corte, que se relaciona con el requisito que obliga al Gobierno a solicitar las facultades extraordinarias en forma expresa, esta Corporación efectuará un análisis más detenido.

De entrada, esta Corte juzga relevante puntualizar que no se trata de una exigencia puramente formal, por lo cual, mal haría en su condición de guardiana de la supremacía e

integridad de la Carta, en despachar este asunto a la ligera, atendida la sola circunstancia de haberlas solicitado el Ministro del Interior en el primer debate en el Senado de la República, razón que es de por sí suficiente para apartarla de la interpretación que, acerca del lleno de esta formalidad, esbozan en los escritos que presentaron ante este estrado, el señor Contralor, el Viceprocurador y el titular de la cartera mencionada.

Por el contrario, para la Corporación, el exacto alcance y significado de la exigencia constitucional que apunta a que las facultades sean "solicitadas expresamente por el Gobierno" es el que arroja la interpretación que, en estricto rigor científico, debe efectuar a la luz del conjunto sistemático de disposiciones constitucionales que establecen los presupuestos sustanciales y materiales de formación de un proyecto de ley y su razón de ser en un régimen democrático, como el que inspira nuestras instituciones políticas pues, es este su contexto axiológico y, por ende, la ratio que explica y hace explícito su verdadero significado.

En este orden de ideas, para la Corte es claro que la exigencia en comento no se satisface por la sola circunstancia de que el Gobierno haya cumplido con el requisito de pedirlas en forma expresa; que su formulación sea unívoca y formalmente se haya consignado en el texto del proyecto de ley respectivo.

A juicio de esta Corte, además y principalmente significa que la aprobación del texto relativo a las facultades extraordinarias solicitadas en forma expresa por el Gobierno, se surtió en forma constitucionalmente válida, por haberse aprobado con los debates de rigor, conforme al artículo 157 de la Carta, por haberse dado estricto cumplimiento, durante su tramitación, a todos los requisitos que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª. de 1992) exigen para que un proyecto pueda convertirse en Ley de la República.

Y ello es así porque las Leyes de Facultades Extraordinarias no están, en modo alguno exentas de cumplir los requisitos que, en particular, el artículo 157 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 160 y 161 ib. y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), exigen para que un proyecto se convierta en Ley.

Por ello, la Corporación considera que para los efectos de este fallo, es relevante recordar el análisis que consignó en Sentencia C-222 de 1997, con ponencia del H. M. José Gregorio Hernández, sobre la razón de ser de los requisitos exigidos por la Constitución para la formación de los proyectos de ley y de los proyectos de Acto Legislativo.

Dijo entonces la Corte:

"…

– La publicación oficial exigida en el artículo 157, numeral 1, de la Constitución es aplicable… En consecuencia, respecto de ella tiene lugar lo contemplado en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, según el cual, recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la "Gaceta del Congreso" y se repartirá por el Presidente a la comisión permanente respectiva.

El proyecto, como allí se ordena, se entregará en original y dos copias, con su

correspondiente exposición de motivos. De él -ha estatuido la Ley Orgánica- se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que debe tramitarlo…

En materia de publicaciones …se trata de ofrecer al propio Congreso y a la sociedad entera… la oportunidad de conocer de manera oficial el texto de lo hasta ese momento aprobado, que habrá de ser punto de referencia necesario para la segunda fase del proceso, pudiendo entonces debatir públicamente sobre los alcances de la reforma proyectada, con base en la libertad de expresión (art. 20 C.P.) y en el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 C.P.)

…

Desde luego, para que la publicación pueda llevarse a cabo, es indispensable que el Ejecutivo y el propio Congreso tengan cabal conciencia de lo aprobado en la primera vuelta, lo cual, a su vez, requiere la certidumbre de unos debates ordenados y bien conducidos, sobre cuyos resultados existan certificaciones claras y específicas expedidas por las secretarías de las comisiones y las plenarias en torno a quórum, mayorías, textos votados y artículos aprobados en las distintas instancias, así como acerca de las supresiones o adiciones que en cada debate han tenido lugar.

…

– Según el último inciso del artículo 160 de la Constitución, todo proyecto de ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo y deberá dársele el curso correspondiente.

…”

Ahora bien, es claro que la Constitución exige, para los proyectos de Ley, un total de cuatro debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez, salvo las precisas excepciones que ésta o el Reglamento del Congreso prevean.

En esta misma sentencia C-222 de 1997, la Corte consignó su pensamiento acerca de la importancia de los debates constitucionales, en los siguientes términos:

“…

La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas,

criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Entonces, las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992, consagradas en relación con los proyectos de ley pero extensivas a los de Acto Legislativo por expresa remisión del artículo 227 Ibídem, en cuanto no sólo son compatibles con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él a fortiori, deben ser atendidas de manera estricta.

Entre ellas, vale citar las más pertinentes para el caso:

“ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

…

ARTICULO 158. Discusión sobre la ponencia. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.

…

ARTICULO 185. Procedimiento similar. En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”.

Lo dicho excluye, en consecuencia, la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo.

…”

No puede olvidarse que, tal como lo dispone el artículo 149 de la Constitución, “toda reunión

de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público -más si se trata de modificar la propia Carta-, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes" (subraya la Corte).

– Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control.

En relación con las leyes, ya ha señalado la Corte Constitucional que los casos en los cuales resulta posible reducir a tres los debates, mediante la sesión conjunta de las comisiones correspondientes, son taxativos y de interpretación estricta, bien que la propia Carta así lo haya ordenado o autorizado (art. 163, 341 y 346 C.P.) o que lo haya establecido el Reglamento con base en la facultad consagrada en el artículo 157, numeral 2, de la Constitución.

…"

Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3º.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.

Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.

Es el imperio del principio de la consecutividad que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política.

Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras.

4.3. El examen del trámite surtido por las facultades extraordinarias consagradas en el acusado artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Consta en el expediente, en cuanto concierne a la materia de las facultades, lo siguiente:

* El día 27 de agosto de 1997, el Gobierno Nacional, por conducto del -para entonces- Ministro del Interior, presentó ante la Cámara de Representantes "el Proyecto de Ley por medio del cual se dicta la Ley General o Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", acompañado de su correspondiente exposición de motivos, el cual fué radicado bajo el No. 051 de 1997.

Es importante destacar que el texto del citado proyecto no incluía la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso, según se constató en la publicación del mismo que se surtió en la Gaceta del Congreso No. 349 de 1997.

Infiérese de lo anterior, que las facultades extraordinarias no fueron solicitadas en el Proyecto de Ley que el Gobierno Nacional, por conducto del entonces Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo, había presentado al Congreso, el cual se refería a "la Ley General o Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública".

* La Ponencia para primer debate del citado proyecto de ley No. 075 de 1997/Cámara se publicó en la Gaceta No. 491 de 1997, junto con las modificaciones introducidas por los ponentes, bajo el título "por la cual se dicta la Ley General o Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la atribución a que se refiere el artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política." Fueron Ponentes del Proyecto los Representantes Antonio José Pinillos; Jairo Berrío Villarreal y Jesús Angel Carrizosa Franco.

* En la Gaceta del Congreso No. 553 del martes 23 de diciembre de 1997 se publicó el Acta No. 016 de 1997, correspondiente a la sesión ordinaria que en esa fecha tuvo la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la cual se aprobó en primer debate el articulado integralmente, por dieciocho votos presentes. (p. 24 col. 1ª. y 2ª.)

* La Ponencia para segundo debate del citado proyecto de ley No. 075 de 1997/Cámara se publicó en la Gaceta No. 527 del viernes 12 de diciembre de 1997, con modificaciones bajo el título "por la cual se dicta la Ley General o Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la atribución a que se refiere el artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política." Actuaron como ponentes los mismos Representantes que tuvieron tal condición para el primer debate.

En dicha Gaceta también se publicó la versión aprobada por la Comisión Primera de la

Cámara en la sesión del 2 de diciembre de 1997.

* En la Gaceta No. 527 del viernes 12 de diciembre de 1997 se publicó el texto del proyecto para segundo debate en la Cámara.

* En la Gaceta del Congreso No. 579 del lunes 29 de diciembre de 1997 se publicó el Acta No. 171 de 1997 correspondiente a la sesión ordinaria que tuvo lugar el martes 16 de diciembre de 1997 de la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la cual se aprobó en segundo debate el articulado. (p. 37 col. 1ª. y 2ª.)

Repárese, pues, en que el tema que venía siendo considerado era el de la expedición de una ley general o estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública y el atinente a las disposiciones legales que compete al Legislador expedir para que el ejecutivo pudiese de conformidad con ellas, desarrollar las funciones a que se refiere el artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política, o sea, "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales" y "modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales."

En esas condiciones esta Corte no puede, sin violar la Constitución, referir a dicho proyecto el cumplimiento de los requisitos de fondo y de forma exigidos por el artículo 157 de la Carta, en concordancia con los artículos 160 y 161 ib., y los pertinentes del Reglamento del Congreso, para la expedición válidamente constitucional de un proyecto de ley por el cual se concedan facultades extraordinarias al ejecutivo en relación con la reforma del Estado, la administración pública nacional, la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la nación, pues, como puede constatarse del recuento que se ha extractado de los Anales del Congreso, es esta una materia distinta de la que la Cámara de Representantes había aprobado en los debates reseñados, a lo que se añade que la solicitud de facultades extraordinarias, para la época en que tuvieron lugar el primer y el segundo debate, en el seno de su Comisión Constitucional Permanente y de su Plenaria, respectivamente, ni siquiera había sido planteada por el Gobierno.

Ahora bien, en cuanto al trámite de la iniciativa gubernamental sobre las facultades extraordinarias, el rastreo de las Gacetas del Congreso arroja lo siguiente:

* En la Gaceta No. 72 del lunes 18 de mayo de 1998 y en la Gaceta 245 del viernes 30 de octubre de 1998 se publicó la ponencia para primer debate en el Senado del proyecto de Ley No. 51 de 1997 Cámara, 170 de 1998 Senado y el pliego de modificaciones al proyecto de ley "por la cual se dicta el Estatuto Básico de organización y funcionamiento de la Administración Pública se regula el ejercicio de la función administrativa y se expiden las disposiciones para el cumplimiento de la atribución a que se refiere el artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política", siendo de destacarse que su texto correspondía al mismo aprobado

por la Cámara de Representantes en primer y segundo de debate que no incluía facultades extraordinarias.

* En la Gaceta del Congreso No. 371 del miércoles 23 de diciembre de 1998 se publicó el Acta No.19 correspondiente a la sesión ordinaria del 12 de noviembre de 1998 en la que se discutió en primer debate el texto del proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado (pp. 1-26) . El texto de la discusión ilustra a las claras que la idea de las facultades extraordinarias fue sugerida al Ministro del Interior por el Senador Rodrigo Rivera (p. 21, col 1ª. y 2ª. ; p.27 col. 2ª. y 3ª.).

* En la Gaceta en cuestión también figura publicada el Acta No. 20 de la sesión ordinaria del 17 de noviembre de 1998 de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado en la que continuó la discusión en primer debate del proyecto en referencia, sesión en la que el Ministro del Interior presenta la carta de esa fecha dirigida al D. Miguel Pinedo Vidal, en su condición de Presidente de la Comisión por la cual, el Gobierno Nacional -por su conducto y el del Ministro de Relaciones Exteriores- se permite solicitar del Congreso Nacional las facultades extraordinarias, en los términos correspondientes al contenido consignado en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, bajo estudio (pp. 37 y 38). En dicha sesión se aprobó el proyecto con las facultades extraordinarias, según consta en la página 45 de la Gaceta respectiva

* En la Gaceta del Congreso No. 327 del jueves 10 de diciembre de 1998, se publicó el Acta No. 30 correspondiente a la sesión ordinaria que tuvo lugar el miércoles 2 de diciembre de 1998 de la Plenaria del Senado, en la cual se aprobó en segundo debate. (p. 16 col. 3ª.)

* En la Gaceta No. 396 de diciembre 30 de 1998 se publicó el Acta de la sesión ordinaria del martes 15 de diciembre de 1998, en la que la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el informe de Mediación de las Comisiones Accidentales integradas por los Senadores Luis Humberto Gómez Gallo, Víctor Renán Barco, Rodrigo Rivera Salazar y Carlos Holguín Sardi y por los Representantes Emilio Martínez Rosales, William Vélez Mesa y Luis Carlos Ordosgoitia Santana, de acuerdo al texto propuesto por las Comisiones Accidentales mencionadas, el cual incluía las facultades extraordinarias (pp. 10 y 46).

* En la Gaceta No. 364 del martes 22 de diciembre de 1998, se publicó el Acta No. 34 de la sesión ordinaria del martes 15 de diciembre de 1998, en la que la Plenaria del Senado aprobó el informe de Mediación presentado por el senador Luis Humberto Gómez Gallo en nombre de las Comisiones Accidentales integrada además por los Senadores Víctor Renán Barco, Rodrigo Rivera Salazar y Carlos Holguín Sardi y por los Representantes Emilio Martínez Rosales, William Vélez Mesa y Luis Carlos Ordosgoitia Santana, de acuerdo al texto propuesto

por las Comisiones Accidentales mencionadas, el cual incluía las facultades extraordinarias (pp. 34 y 46).

* En la Gaceta del Congreso No. 397 del miércoles 30 de diciembre de 1998, se publicó el Acta No. 32 de la sesión ordinaria del día miércoles 16 de diciembre de 1998 de la Plenaria de la Cámara de Representantes, a la cual se incorporó, en columnas comparativas el texto de la versión del proyecto No. 051/97 que fue aprobada por la H. Cámara de Representantes en la sesión plenaria del 16 de diciembre de 1997; el texto de la versión del proyecto No. 051/97 -170/97 que fue aprobado por la Plenaria del Senado; y el texto que las Comisiones de Conciliación someten a consideración de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes para repetir el segundo debate.

El examen de los antecedentes legislativos efectuado, permite concluir, en cuanto al trámite de las facultades extraordinarias, lo siguiente:

* La Cámara de Representantes, no discutió ni aprobó ni en primer ni en segundo debate el texto referido a las facultades extraordinarias. De ahí que figure en blanco la columna correspondiente al texto definitivo aprobado por la Cámara en la publicación comparativa que, como quedó reseñado, se efectuó en la Gaceta No. 397 del miércoles 30 de diciembre de 1998 (pp. 60 y 61).

* Desconociendo otra vez los requisitos de la Carta Política, las Comisiones de Conciliación fueron las que aprobaron el texto del proyecto que incluía las facultades extraordinarias.

Así se desprende del texto mismo del Acta de la mencionada Comisión de Conciliación, cuyos apartes pertinentes se transcriben textualmente:

"…

ACTA DE LAS COMISIONES ACCIDENTALES DE MEDIACION

INTEGRADAS POR LA CAMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO DE LA REPUBLICA PARA CONCILIAR LAS DISCREPANCIAS QUE SURGIERON RESPECTO DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY No. 170 DE 1997 SENADO – 051 DE 1997 CAMARA, "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL, SE EXPIDEN LAS DISPOSICIONES, PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES PARA EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES PREVISTAS EN LOS NUMERALES 15 Y 16 DEL ARTICULO 189 DE LA CONSTITUCION POLITICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Luego de las reuniones celebradas para verificar la existencia de los artículos aprobados de manera distinta en una y otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas, respetuosamente sometemos a consideración de las Plenarias de cada Corporación el texto adjunto que hemos preparado, para que repetido el Segundo Debate, sea finalmente

adoptado por cada una de ellas, previas las razones que a continuación nos permitimos expresar:

Las diferencias se dividen en tres clases, a saber:

.....

Finalmente, las demás se refieren a los artículos nuevos, que el Senado de la República estimó necesario incorporar para complementar los textos y llenar los vacíos de regulación legal existentes en el proyecto, con el objeto de estructurarlo en debida forma como un cuerpo armónico, al regular íntegramente la materia contenida actualmente en los otrora denominados estatutos básicos tanto del sector central como del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, esto es, los Decretos 1050 y 3130 de 1968, los cuales quedarán derogados a partir de la vigencia del proyecto una vez se imparta su aprobación y sanción, respectivamente.

Mención especial merece dentro de estas nuevas normas, el artículo 120 del proyecto, aprobado por el Senado a solicitud del Gobierno mediante el cual se conceden facultades extraordinarias hasta por seis meses para suprimir, fusionar, transformar y reestructurar entidades del orden nacional, lo mismo que para modificar las estructuras orgánicas de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, todas las cuales son necesarias precisamente para ajustar a los nuevos principios y regulaciones la estructura del aparato estatal."

Sobre este punto, la Corte se referirá en particular al argumento del señor Contralor General de la República quien adujo en favor de la constitucionalidad del trámite surtido por la solicitud de facultades extraordinarias que el Ministro del Interior formuló de manera verbal ante la Comisión Primera Constitucional del Senado, la circunstancia de que "por comisión accidental de mediación los representantes de ambas cámaras acordaron someter la solicitud a consideración de las plenarias."

A la luz de las funciones que la Constitución confiere a las Comisiones Accidentales, es evidente que para la Corte no pueda ser de recibo el argumento esgrimido por el señor Contralor General de la República, como quiera que a quien correspondía dar los debates de rigor a la iniciativa sobre facultades extraordinarias era a las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las Cámaras y a sus Plenarias.

No a las Comisiones Accidentales de Mediación comoquiera que no habiéndose ni siquiera aprobado en la Cámara de Representantes en primer y segundo debate, el texto relativo a facultades extraordinarias, entre otras, para la reforma del Estado, de la administración pública nacional, la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, mal podrían haber existido discrepancias que conciliar a través de Comisiones Accidentales de Mediación.

Así ya lo había definido, con anterioridad al caso que se juzga, esta Corporación en su jurisprudencia.

En efecto, en sentencia C-008 de 1995, de la que fue ponente el H. M. José Gregorio

Hernández, relativa a la revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria No. 127/93 senado, 127/93 Cámara "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial", a este respecto la Corte sostuvo:

"…

Juzga la Corte a este respecto que la única manera de establecer que en realidad existen discrepancias entre las cámaras en torno a determinado proyecto, para los fines de constituir comisiones accidentales en los términos del artículo 161 de la Carta, consiste en verificar que ellas resultan de textos aprobados. Es decir, las comisiones de concertación y conciliación no tendrían razón de ser antes de que en las dos cámaras se hubiera votado el proyecto, pues no podría presumirse con base en elementos distintos a la comprobación de la votación que en efecto los textos que prohijan una y otra corporación son distintos. (Enfasis fuera de texto)

Así se colige, además del artículo 186 de la Ley 5a de 1992 (Reglamento del Congreso), que dice:

LEY 5a DE 1992

"ARTICULO 186. Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas." (Subraya la Corte).

Ello explica porqué en el trámite del proyecto que ocupa la atención de la Corte se tuvieron dos intervenciones, en días distintos, de cada una de las plenarias de las cámaras: una para dar los respectivos segundos debates al proyecto; otra para aprobar el informe de la comisión de concertación y conciliación y, en consecuencia, para votar el texto definitivo del proyecto, unificando criterios.

El sentido del artículo 161 de la Constitución no es otro que el de asegurar que las dos corporaciones legislativas coinciden en la integridad del proyecto, a fin de que prevalezca el principio de identidad del mismo en las distintas etapas del proceso legislativo. Como, según la Constitución (artículo 160), durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, es previsible que los textos aprobados finalmente en una y otra sean distintos, lo que daría lugar a repetir los debates, regresando el proyecto a etapas anteriores dentro de su trámite, o a la declaración de inconstitucionalidad de los textos en que hubiere divergencias, motivo por el cual las comisiones accidentales de concertación y conciliación, introducidas en la Carta Política de 1991, permiten salvar las diferencias de manera más ágil, en el seno mismo del Congreso.

A este respecto, por lo demás, resulta también pertinente tener en cuenta el texto de los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), los cuales disponen lo siguiente:

"Artículo 177. Diferencias entre el pleno y la comisión. Las discrepancias que surgieren entre las plenarias de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. Si así fuere, las mismas Comisiones reconsiderarán la novedad y decidirán sobre ella, previa remisión del proyecto dispuesta por la Corporación.

Artículo 178. Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2º. de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.

Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en Comisión o se presentaren razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma Comisión para su reexamen definitivo. Si esta persistiere en su posición, resolverá la Corporación en pleno.

…"

Resulta, pues, evidente, que el caso presente difiere en sus supuestos de hecho de la hipótesis a que alude el artículo 178 de la Carta, pues el texto nuevo sobre las facultades extraordinarias es, sin lugar a dudas, una materia nueva, que mal podría haber aprobado en primer y en segundo debate la Cámara de Representantes, cuando, la solicitud del gobierno, se planteó durante el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado que fue en el tiempo, posterior a los ya mencionados.

Por otra parte, si se hace un objetivo escrutinio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin descontextualizar los pronunciamientos al tomarlos en forma aislada de los casos que se juzgaron, en relación con las Comisiones Accidentales de que trata el artículo 161 de la Constitución Política, hay que concluir que lo señalado en esta sentencia es reiteración de lo dicho por la Corte en fallos anteriores.

Un cotejo del caso presente con los previamente fallados por la Corte, asi mismo, pone de relieve que las decisiones de exequibilidad a que ellos se refieren no comprenden la hipótesis que se juzga en el caso presente, pues en ellos no se trataba de un artículo nuevo, sobre una materia que tiene que ser considerada como nueva, precisamente porque no había sido aprobada por la Cámara de Representantes, ni a nivel de Comisión Constitucional Permanente ni de Plenaria, pues fué introducida en el primer debate del Senado. Por lo que su texto, según proposición presentada por las Comisiones Accidentales no había sido aprobado en forma previa por la Plenaria de ambas Cámaras, sino tan sólo por una de ellas.

En efecto:

El caso analizado en la sentencia C-376 de 1995, con ponencia del H.M. Jorge Arango Mejía, no es análogo al que en esta oportunidad falla la Corte pues el artículo 248 de la Ley 100 de

1993 relativo a facultades extraordinarias, que fue el examinado “hacía parte del proyecto aprobado por el Senado, pero faltaba en el aprobado por la Cámara, porque esta lo había negado” . Se trataba, pues, del típico caso que se subsume en los supuestos de hecho previstos en el artículo 161 de la Carta Política.

Ciertamente, por haber surgido discrepancias en las Cámaras en torno al proyecto y al haber negado la Cámara el artículo 248 que el Senado sí había aprobado, estas integraron Comisiones de Conciliación que, reunidas conjuntamente, prepararon el texto que fue sometido a decisión final durante la repetición del segundo debate en sesión plenaria de cada Cámara.

Así, pues, en esa oportunidad, las Comisiones de Conciliación se limitaron a conciliar el texto discrepante, sin sustituir a las Cámaras, pues estas fueron las que aprobaron el proyecto que aquellas propusieron, para lo cual repitieron el segundo debate. De ahí que, en esa oportunidad la Corte no encontró que se hubiere incurrido en vicios de fondo y de forma durante en la tramitación del citado artículo 248 de la Ley 100 de 1993.

Así se infiere de la siguiente cita textual del pronunciamiento en cuestión:

“…

Es evidente, en consecuencia, que en torno al proyecto que se convirtió en la ley 100 de 1993, surgieron discrepancias en las Cámaras, pues, se repite, la Cámara negó el artículo 248 que el Senado sí había aprobado ya cuando se produjo la votación de la Cámara.

En estas circunstancias, lo procedente era aplicar, como se hizo, el artículo 161 transcrito. Fue así como se conformaron las comisiones accidentales, que, en sus reuniones conjuntas, prepararon el texto que se sometió a decisión en sesión plenaria de cada cámara, y fue aprobado por la mayoría exigida en la Constitución. Sesiones plenarias de las dos Cámaras que fueron la “repetición del segundo debate”, como expresamente se declara en el artículo 161 de la Constitución.

Entre paréntesis, estas sesiones en las cuales se aprobó el proyecto unificado en segundo debate, se cumplieron así: en el Senado, el día 15 de diciembre de 1993, con el quórum de 89 senadores, todos los cuales votaron afirmativamente; en la Cámara, el mismo día, con la presencia de 152 representantes, que por unanimidad lo aprobaron.

En conclusión: como después de la “repetición del segundo debate” en cada una de las Cámaras, como lo prevé el artículo 161, las diferencias no persistieron, pues se llegó a un texto único, a un solo proyecto, éste se consideró aprobado. Lo contrario habría ocurrido si tales diferencias hubieran persistido, pues en tal caso el proyecto habría tenido que considerarse negado.

…

Es claro, en consecuencia, que la aprobación impartida en la REPETICION del SEGUNDO DEBATE, en la Cámara, el 15 de diciembre, comprendió tanto las adiciones, como el texto que se adicionaba, pues es imposible adicionar algo inexistente. Y para mayor claridad, al comienzo del informe se citó expresamente la Gaceta del Congreso, No. 434 de diciembre 3,

ya mencionada.

En síntesis: la voluntad inequívoca del Senado y la Cámara al aprobar en la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE, el informe de la comisión accidental, fue la de aprobar el texto del actual artículo 248 de la ley 100 de 1993.

..”

También difiere del fallado en la sentencia C-167 de abril 29 de 1993 con ponencia del H. M. Carlos Gaviria Díaz, que es análogo al juzgado por la Corte en la sentencia C-008 de 1995, pues el texto sobre el cual surgieron discrepancias, había sido aprobado por las Plenarias de cada una de las Cámaras Legislativas, como se colige claramente de los siguientes apartes, tomados del análisis del trámite legislativo que surtió el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4ª. de 1992, que era la norma cuya constitucionalidad se examinó.

En la sentencia que se cita, se lee:

“…

En el caso que se somete a estudio de esta Corporación, como se expresó anteriormente, sí hubo disparidad entre los textos del artículo acusado que aprobó la Cámara de Representantes en segundo debate, frente al que aprobó el Senado de la República, motivo por el cual se procedió a integrar la Comisión accidental que en últimas adoptó el parágrafo demandado, actuación que se adecúa a lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta Política.

En efecto, de acuerdo al artículo 161 de la Constitución para que se pueda integrar la Comisión accidental mixta a que allí se alude, es requisito indispensable que entre los proyectos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras legislativas haya “discrepancias”, es decir, desigualdad o diferencia ya sea entre uno o varios de los artículos que lo conforman.

Dichas “discrepancias” deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las Plenarias de cada Cámara, como se lee en la ponencia informe que se transcribió unos párrafos antes; como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo mas dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley. Siendo así no le asiste razón al Procurador General de la Nación cuando afirma que tales discrepancias solo pueden tener lugar antes de la aprobación por las Plenarias, ya que si así fuera mal podría alegarse discrepancia o diferencia si aún no se sabe cuál es el texto que adoptará la mayoría de cada Cámara como texto definitivo para que se pueda confrontar con el de la otra y así determinar sus diferencias. (Enfasis fuera de texto)

…”

De manera semejante a los casos examinados en la jurisprudencia que se revisa, y a diferencia de lo que acontece en el que es materia de estudio, en la acusación de inconstitucionalidad del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, fallada mediante sentencia C-282 de 1996, de la que fue ponente el H. M. Carlos Gaviria Díaz, el texto respecto del cual se

presentaron discrepancias también había sido aprobado por las Plenarias de Cámara y Senado y el nuevo texto normativo que correspondió al precepto acusado, fué aprobado nuevamente por las Plenarias de las dos Cámaras, según se deduce de los siguientes extractos:

"

Las modificaciones que se introdujeron al artículo 157, objeto de impugnación, tanto en la Plenaria del Senado de la República como en la de la Cámara de Representantes encuentran pleno respaldo en el inciso 2o. del artículo 160 del Estatuto Superior, disposición que autoriza a las Cámaras para efectuar durante el segundo debate las modificaciones, supresiones o adiciones que consideren pertinentes en los proyectos de ley.

d. 4 Comisión Accidental

Dada la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, sobre algunas de las disposiciones que integraban el proyecto de ley, se decidió nombrar una comisión accidental conformada por miembros de una y otra Cámara, encargada de conciliar las diferencias surgidas, dentro de las cuales se encuentra el precepto demandado, que se identificó en el Senado con el No. 162 y en la Cámara con el No.157.

Dicha Comisión Conciliadora presentó un nuevo texto normativo del artículo 157, el que fue puesto a consideración de las Plenarias de las dos Cámaras y aprobado por las mismas, cuyo contenido es exactamente igual al que aparece en la ley sancionada…

"…

Así las cosas, no les asiste razón a los accionantes pues sí hubo diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias del Senado y la Cámara respecto al artículo 157 de la ley 100 de 1993, lo que motivó que ese precepto fuera objeto de conciliación por parte de la comisión accidental designada para el efecto, trámite que se ajusta a los cánones constitucionales que rigen la materia.(arts. 160 y 161 C.N.)

Finalmente, en la sentencia C-055 de 1995, con ponencia del H. M. Alejandro Martínez Caballero, por la cual la Corporación declaró exequible la Ley 104 de 1993 -salvo sus artículos 17, 98 a 101, examinó las competencias de las Comisiones de Conciliación a propósito de acusación referida a una eventual inconstitucionalidad a causa de persistir discrepancias entre las Cámaras después de repetido el segundo debate que, a juicio del demandante afectaban la totalidad de la ley. En opinión de la Corte tales discrepancias afectaron tan solo dos proyectos de artículos que no fueron incluidos en la Ley razón por la cual, en su sentir, ésta no se afectó globalmente, pues, se entendió que fueron negados por el Congreso y efectivamente, ellos no fueron incorporados en el texto sancionado de la mencionada ley.

En esa oportunidad, expresó la Corporación:

"…

Según el demandante, durante el trámite de la ley impugnada se violó el artículo 161 de la Carta porque, en sentido estricto, en la comisión accidental no hubo conciliación, y ni siquiera existe acta de la misma, por cuanto siete de los ocho senadores que la integraban decidieron no firmarla. Por consiguiente, según el actor, al no existir conciliación y al persistir las discrepancias entres las dos cámaras, el proyecto debió entenderse negado en su integridad, al tenor del artículo 161 de la Carta que establece que "si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto".

… "

En resumen:

No cabe, pues, duda que el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluídas irregularmente, no sufrió ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2º. y 3º. del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad.

En efecto, no puede ser de recibo, ni lógica ni racionalmente, que lo dispuesto por una Comisión Accidental, cuyas funciones de conciliación tienen, por fuerza, que ser limitadas a su objeto, según lo dispone la Constitución Política y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), llegue hasta el punto de sustituir y reemplazar unos requisitos constitucionales formal y sustancialmente tan esenciales como los debates que se cumplen en la Comisión Constitucional Permanente, primero, y luego en la propia Plenaria de cada Cámara.

Sobre este particular no pueden ser más claras y precisas las voces del artículo 157 de la C.P. Lo cierto es que el proyecto no será ley sin "2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara".

De modo que unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

Repárese que se trata de una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes cuyas decisiones, en este caso, no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente, y que aun en el segundo debate que se propone en la Plenaria el texto conciliado por las Comisiones, no tuvo en el caso presente el carácter contradictorio y deliberativo ínsito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido "pupitrazo", uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario.

La consideración de estos elementos esenciales de lo que son los debates y la aprobación que en ellos debe impartir las Cámaras al texto del articulado que integra los proyectos de ley, exigidos como requisitos constitucionales en el artículo 157, en concordancia con los

artículos 160 y 161 de la Carta Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª. de 1992) lleva a la Corte a declarar la inexequibilidad de este trámite sobre todo, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes.

Ciertamente, en esta forma se saca avante, el principio democrático que fundamenta las decisiones del Congreso de la República, como titular de la voluntad general que se expresa en el cabal ejercicio de la función legislativa del poder público, conforme a la auténtica tradición democrática que sirve de marco a las instituciones políticas de la Nación, consagradas ejemplarmente en la Carta de 1991.

De esta suerte, con la decisión que se adopta, defiende la Corte Constitucional la existencia y funcionamiento efectivo del Congreso, integrado por las dos Cámaras, para que una no se encuentre nunca ausente de los debates parlamentarios para la formación de la ley y menos, se vea sustituída por una Comisión Accidental que no puede ir más allá de armonizar textos discrepantes sobre asuntos o materias que han sido, en forma previa, debidamente aprobados en las dos Cámaras, que es el único caso al que se refiere el inciso segundo del artículo 160 Constitucional al prever que "durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias," a manera de artículos nuevos, precisamente porque sus materias han sido debidamente aprobadas en forma previa por las Cámaras, lo cual no ocurrió en este caso, como aparece objetivamente demostrado en el análisis de las Actas del Congreso realizado por esta Corporación.

Este es el entendimiento que la Corte le ha dado a la interpretación sistemática de los artículos 160 y 161, en concordancia con el artículo 157 de la Carta Política, en su reiterada jurisprudencia.

Efectivamente, en la ya citada sentencia C-282 de 1995, de la que fue ponente el H.M. Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional sostuvo la tesis que en esta ocasión reitera, acerca del ámbito en el que pueden actuar en forma constitucionalmente válida las Comisiones Accidentales de Mediación.

En efecto, en la ocasión que se menciona, acerca de la función de las comisiones accidentales, dijo la Corte lo que esta sentencia reitera:

"…

e. Función de las comisiones accidentales

Como ya lo ha expresado esta Corporación, las comisiones accidentales se crearon para conciliar las "discrepancias" que surgieren en los proyectos de ley aprobados por las Plenarias de las Cámaras, esto es, todas las desigualdades o diferencias que se presenten entre uno o varios de los artículos que conforman ese ordenamiento.

Dichas comisiones son mixtas, pues se integran con miembros de una y otra cámara, y para el ejercicio de sus funciones deben celebrar reuniones conjuntas con el fin de preparar el texto normativo correspondiente a las disposiciones disímiles, el que será presentado a la

consideración y aprobación de las Plenarias de Senado y Cámara. En este orden de ideas, la función de la comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional es, entonces, la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarias de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional.

Sostiene uno de los intervinientes que las comisiones accidentales se nombran cuando existen discrepancias en el proyecto de ley, entendido éste como "unidad sistemática, sin limitar la conciliación a la modificación y ajuste de las normas o artículos que no coincidan en ambas aprobaciones" ya que "una interpretación de este tipo restringiría la conciliación e impediría terceras soluciones. La finalidad de la norma constitucional consiste en que las diferencias de criterio entre las Cámaras encuentren solución política para la cual está permitido elaborar cualquier clase de texto que deberá ser aprobado en sesiones plenarias de éstas.

"…

Cierto es que el artículo 161 de la Carta alude al nombramiento de comisiones accidentales cuando existan discrepancias en el "proyecto de ley", pero es apenas obvio que dichas comisiones no se pueden ocupar del estudio de aquellos artículos que no presentaron diferencia o desigualdad en las Plenarias de las Cámaras, pues de llegar a aceptarse lo contrario, esto es, que se vuelva sobre disposiciones que no fueron objeto de desacuerdo, se estaría desconociendo abiertamente la finalidad para la cual se crearon esas comisiones, que no es otra que la de zanjar las diferencias que surgieren entre los textos aprobados por las plenarias.

Además, considera la Corte que también se atentaría contra la existencia misma de las comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras, a quienes corresponde dar el primer debate a los proyectos de ley, por que si las comisiones accidentales pudieran sustituirlas, ¿qué sentido tendría la exigencia contenida en el artículo 157-2 de la Carta, que establece como requisito indispensable para que un proyecto se convierta en ley, el haber sido aprobado en primer debate en la respectiva comisión permanente de cada Cámara?. Recuérdese que los preceptos constitucionales que regulan el trámite legislativo conforman un todo sistemático, de manera que sus disposiciones no pueden interpretarse en forma aislada sino dentro del contexto de la institución a la que pertenecen.

Lo que sí es indudable es que las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad. (Enfasis fuera de texto)

…."

Así pues, se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisa sea inexequible, por ser contrario a la letra y al espíritu de

la Constitución Política.

Por ello, la Corte Constitucional lo declara inexequible a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca.

Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno y, en el entendido de que al declararse la inexequibilidad, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno.

5.- Los artículos 51, 52, 53, y 54 a la luz del cargo global de supuesta violación de la separación de las ramas del poder público, por entregarse al Ejecutivo competencias ordinarias del Congreso en materia de estructura de la administración nacional (art. 150-7 C.P. ; numerales 15 y 16 del artículo 189 C.P.)

En sentencia C- 262 de 1995 de la que fue ponente quien también lo es en el caso presente, la Corte consignó su pensamiento sobre las competencias de regulación normativa que, en relación con la administración nacional, le corresponde desarrollar al Congreso de acuerdo a los numerales 15 y 16 del artículo 189, así como también, las diferenció claramente por su ámbito y alcance.

En la ocasión que se cita, la Corporación trató in extenso la temática en cuestión en el marco de la distribución de competencias que entre el legislativo y el ejecutivo, en materia de la administración nacional, plasmó el Constituyente de 1991.

Puesto que el análisis que en esa oportunidad efectuó, es enteramente aplicable al caso presente, resulta pertinente traer a colación sus más destacados apartes.

Dijo entonces la Corte:

"…

En primer término cabe destacar que el artículo 189 de la Constitución remite de varios modos a la ley, para regular, a semejanza de lo dispuesto por los decretos 1050 y 3130 de 1968, las competencias específicas del ejecutivo nacional para reordenar y adecuar la estructura de la administración nacional como, por ejemplo, mediante la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, de una parte en los términos del numeral 16 del mismo, o de otra, mediante la supresión o fusión de entidades y organismos administrativos nacionales, de conformidad con lo que se advierte en el numeral 15, lo cual debe ser analizado con detenida atención para asegurar la cabal y correcta interpretación judicial.

En este sentido, también es preciso advertir que en el ámbito normativo de la nueva Carta Política, y dentro del nuevo esquema constitucional de distribución de competencias relacionadas con la administración pública, en el numeral 15 del mismo artículo 189 se establecen las nuevas atribuciones del Presidente de la República para crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, lo cual por su parte, comporta el reconocimiento constitucional de una competencia administrativa del Ejecutivo, igualmente condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer elementos específicos que la orienten y encaucen.

Además, en concepto de la Corte Constitucional, también debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expresos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales" ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República. De otro lado, se observa que, por el contrario, en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los principios y objetivos generales que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales....", debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de

entidades u organismos administrativos. (Enfasis fuera de texto)

d.) Bajo este entendido, y con las anteriores advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1991, no es posible la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar limite alguno de competencias entre ellos.

…"

Sobre la base de las premisas anteriores, seguidamente se examinarán las acusaciones.

* Artículo 51

En relación con este artículo se integra a esta Sentencia la decisión de la Sala Plena, que se acata en su integridad, pese a que el ponente hace salvamento de voto, por haber propuesto su exequibilidad.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7º de la Carta, corresponde al Congreso la determinación de "la estructura de la administración nacional", es decir, que él se ocupa de fijar lo que podría denominarse "la parte estática" del aparato administrativo estatal, razón ésta por la cual, en ejercicio de dicha función, puede "crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional", fijando desde luego los objetivos de cada una de estas entidades y, por disposición constitucional, la estructura orgánica de las mismas, en cada caso.

No obstante, por expresa disposición del constituyente, al Presidente de la República, como "suprema autoridad administrativa", le fue asignada la función de "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley".

En cuanto hace a la fusión de dichas entidades, podría en principio pensarse que la Constitución estableció una competencia simultánea e idéntica para el Congreso Nacional y el Presidente de la República, quienes conforme a esa interpretación podrían ejercer la misma atribución, en lo que constituiría una notoria duplicidad de funciones por las dos ramas mencionadas del Poder Público.

Sin embargo, ello no es así. En efecto, si se analizan los dos textos constitucionales a que ya

se ha aludido, sin dificultad alguna se encuentra que dentro de la función del legislador, a éste le corresponde “hacer las leyes”, sin otro límite que el que le señala la propia Carta Política. Es decir, el Congreso Nacional, previos los debates respectivos, adopta como ley las decisiones que respecto de la determinación de la estructura de la administración nacional juzgue convenientes para el Estado y, en ese ámbito no se encuentra sometido a ninguna ley preexistente, pues su único límite lo traza la Constitución. En tanto, cuando la fusión de una entidad con otra u otras se decreta por el Presidente de la República, éste ha de ejercer esa atribución constitucional “de conformidad con la ley”, según las voces del artículo 189, numeral 15 de la Carta.

Así las cosas, la aparente contradicción entre el artículo 150 numeral 7º y el artículo 189 numeral 15 de la Constitución, es, por lo visto, inexistente. Se trata, simplemente, de dos momentos distintos: el primero, a cargo del legislador, y el segundo a cargo del Presidente de la República, quien, con estricta sujeción a la ley puede ejercer esa atribución como suprema autoridad administrativa.

Ello supone, entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad.

Por lo que hace al artículo 51 de la ley demandada, se incurre por el legislador, en los dos vicios acabados de mencionar, como quiera que resulta vago e impreciso señalar que el Presidente de la República puede disponer la fusión de entidades y organismos nacionales para “garantizar la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública”, pues, como resulta apenas obvio, esto no agrega nada a los criterios bajo los cuales ha de cumplirse, siempre, la función administrativa; tampoco puede afirmarse que la finalidad constitucional se alcanza señalándole al Ejecutivo que ha de “evitar duplicidad de funciones y actividades”, dado que ello se encuentra ínsito en una administración que se ajuste a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución, que ordena que la “función administrativa” se desarrolle, entre otros, con sujeción a los principios de la “eficacia” y “celeridad”, en beneficio de los usuarios del servicio y para garantizar la realización de los cometidos estatales.

Del mismo modo, la vaguedad e imprecisión de la norma acusada aparece de bulto, cuando en el inciso segundo de la misma se ordena al Presidente de la República, que en el acto en que decrete la fusión de entidades u organismos nacionales disponga sobre la subrogación de obligaciones y derechos, la titularidad y destinación de bienes o rentas, o sobre los ajustes presupuestales necesarios, pues, sobre el particular no se le señala ninguna pauta o criterio de carácter general sino que se le remite a “las normas que rigen la materia”, que, tratándose de entidades públicas, el legislador ha debido precisar.

En cuanto a los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, se observa por la Corte que en ellos se entrelazan principios o enunciados de carácter general y algunas normas de carácter particular y concreto, que regulan en detalle aspectos propios de la eventual fusión de entidades, que, por lo mismo, devienen en violatorias de la Carta, como las relativas a los actos o contratos que deban extenderse u otorgarse con motivo de la fusión o supresión de las mismas, o la indicación del número de folio de matrícula inmobiliaria, o el dato que identifique el registro de un bien o de un derecho que les pertenezcan.

Como corolario obligado del análisis que antecede, se concluye por la Corte que el artículo 51 de la ley acusada resulta inexequible, por lo que, así habrá de declararse.

* Artículos 52, 53 y 54

Ahora bien, en cuanto concierne a la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, es del resorte ordinario de las competencias que la Carta atribuye al Legislador, trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al numeral 7º. del artículo 150, pues es al Congreso a quien compete "determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica", como en efecto, lo hizo en los artículos 52 y 54 -excepto sus numerales b); c); d); g); h); e i) -que serán materia de consideración aparte-, razón esta que lleva a la Corte a estimar que, por este aspecto, están adecuados a los preceptos de la Carta, comoquiera que se ajustó en un todo a sus mandatos.

En efecto, en el artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales; en los numerales a); e); f); j); k); l) y m) del artículo 54 trazó los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y los demás organismos administrativos del orden nacional. Así, pues, en cuanto a la acusación examinada, los preceptos mencionados, son exequibles.

Cosa distinta ocurre con el contenido normativo consignado en los artículos 53; y en los numerales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 que esta Corte encuentra contrarios a los numerales 7º. del artículo 150 y 16 del artículo 189 C.P. pues, en ellos el Legislador ciertamente delegó en el ejecutivo competencias de regulación normativa en materia de creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta, y en relación con la estructura de la administración, que son de su privativo ejercicio, mediante Ley, según rezan los preceptos constitucionales citados.

En efecto:

* En el artículo 53, el Congreso facultó al Presidente de la República a crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, por la vía de la escisión de las existentes, lo cual es a todas luces contrario al numeral 7º. del artículo 150 de Carta Política, conforme al cual, corresponde al Congreso, por medio de ley, ejercer la función de "crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta". Repárese, además, que en el caso de las sociedades de economía mixta no sólo concurren aportes o recursos públicos, sino también aportes de particulares, con base en acuerdos de voluntades, a partir del acto de autorización. Por tanto, será declarado inexequible.

* En los numerales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 defirió en el Ejecutivo la competencia de regulación normativa de aspectos inherentes a la determinación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, tales como los relacionados con el tipo de estructuras a adoptarse -concentradas- y sus características -flexibles y simples-; los criterios para la organización de las dependencias básicas; la identificación de las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación y de las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan; asimismo lo habilitó para supeditar las estructuras a la finalidad, objeto y funciones previstas en la Ley 489; y, a limitar los cambios en funciones específicas, únicamente a su adecuación a las nuevas estructuras.

Para la Corte, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 en estudio, son contrarios al numeral 7º. del artículo 150 C.P., pues, es al Congreso a quien le corresponde "determinar la estructura de la administración nacional" y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional "señalar sus objetivos y estructura orgánica."

Asi mismo, en su sentir, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 contravienen el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política, que señala que Legislador es quien debe definir mediante Ley, los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el ejecutivo le compete modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.

Por lo expuesto, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 serán declarados inexequibles.

* El artículo 55.- Comisión de seguimiento.

Según esta norma, para que el Presidente de la República pueda expedir los decretos a que se refieren los artículos 51, 52 y 53 que ya fueron examinados, deberá contar con el concepto previo de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes, designados por las respectivas mesas directivas para períodos de un año, no reelegibles.

Coincide la Corte con la Vista Fiscal en encontrar abiertamente contrario la norma en estudio,

al numeral 1º. del artículo 136 de la Carta Política que prohibe al Congreso " inmiscuirse, ... por medio de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades" como lo hizo al pretender que el Presidente de la República, obtenga previamente el concepto de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes designados por las respectivas mesas directivas, para que pueda dictar los decretos que expida en desarrollo de los artículos 51 y 52, disponiendo la fusión, supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos del orden nacional.

Como quedó dicho, en estas materias, conforme a los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta, la función del Congreso se limita a definir los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Ejecutivo suprime o fusiona las entidades u organismos administrativos nacionales, o modifica su estructura.

Así, pues, se declarará inexequible.

* La expresión " las superintendencias" del artículo 68.

Para finalizar, la Corte se abstendrá de decidir en relación con la expresión

" las superintendencias" del artículo 68 de la Ley 489 de 1998 pues, se observa que el actor no formuló cargos de inconstitucionalidad en su contra, por lo cual, respecto de esta la demanda es inepta. Así habrá de decidirse.

VII. D E C I S I Ó N

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

R E S U E L V E: En relación con la Ley 489 de 1998:

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE, por las razones y en los términos de esta sentencia, el artículo 7º. en la parte que dice:

"Art. 7º.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades .... de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación...." e INEXEQUIBLE la frase " que se le otorgan por medio".

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLES, por las razones y en los términos de esta sentencia las expresiones "permanente" y "si fuere del caso, del sector privado" del parágrafo 2º. del artículo 38 ; "y personas privadas" del artículo 59 e INEXEQUIBLE la expresión "prorrogables" del numeral 2º. del artículo 111.

Tercero.- DECLARAR EXEQUIBLE, por las razones y en los términos de esta sentencia, el artículo 47.

Cuarto.- DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 51.

Quinto.- DECLARAR EXEQUIBLES por las razones y en los términos de esta sentencia los artículos 52 y los literales a), e), f), j), k), l) y m) del artículo 54.

Sexto.- DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 53 y los literales b); c); d); g); h); e i) del artículo 54.

Séptimo.- DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 55.

Octavo.- INHIBIRSE de decidir en relación con la expresión " las superintendencias" del artículo 68 por ineptitud sustantiva de la demanda, ante la ausencia de concepto de violación.

Noveno.- DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 120, a partir de la fecha de la promulgación de la Ley 489 de 1998.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-702/99

ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL-Habilitación legislativa para supresión o fusión no tiene límites (Salvamento parcial de voto)

El nivel de detalle con que constitucionalmente se ha habilitado a legislar al Congreso en el primer caso, avalara la constitucionalidad de la regulación que, a propósito de la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, este consignó en el artículo 51 de la Ley 489 de 1998, pues, como quedó visto, la regulación que, en desarrollo del numeral 15 del artículo 189 de la Carta Política expide el Legislador para que de conformidad con ella el Ejecutivo pueda suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, puede ser tan detallada o específica como el Legislador lo estime pertinente, a diferencia de lo que ocurre tratándose de la competencia de regulación normativa prevista por el numeral 16 del artículo 189 C.P.., que tan sólo le habilita para dictar los principios o pautas generales, con sujeción a las cuales el Ejecutivo puede modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales. Estimo que el artículo 51 de la Ley 489 ha debido declararse exequible como se hizo respecto del artículo 52.

Con el acostumbrado respeto que me merecen las decisiones adoptadas por la mayoría, considero que el artículo 51 de la Ley 489 de 1998 ha debido ser declarado exequible, por las mismas razones que condujeron a la mayoría -de la cual formé parte- a considerar constitucional el artículo 52 de la misma Ley.

Como tuve oportunidad de ilustrarlo al citar textualmente el estudio constitucional consignado en la sentencia C- 262 de 1995, acerca del ámbito y alcance diferenciado de las competencias de regulación normativa previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política que la mayoría acogió y que, por ello, quedó consignado en la sentencia,1 soy de la opinión que la habilitación legislativa que el Constituyente confirió al Congreso en el numeral 15 del artículo 189 de la Carta, para expedir la regulación con sujeción a la cual el Ejecutivo pueda “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales” no tiene límites materiales específicos.

Ello “permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo”, a diferencia de lo que acontece con la competencia de regulación normativa que le corresponde desarrollar para que el mismo Ejecutivo pueda, conforme al numeral 16 del mismo artículo 189 C.P. “modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos

Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales" ya que este último expresamente estipula que la órbita de actuación válida del legislador se contrae a definir "los principios y reglas generales" lo que ciertamente significa que en este caso "el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas."

Por ello, en mi sentir, el nivel de detalle con que constitucionalmente se ha habilitado a legislar al Congreso en el primer caso, avalara la constitucionalidad de la regulación que, a propósito de la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, este consignó en el artículo 51 de la Ley 489 de 1998, pues, como quedó visto, la regulación que, en desarrollo del numeral 15 del artículo 189 de la Carta Política expide el Legislador para que de conformidad con ella el Ejecutivo pueda suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, puede ser tan detallada o específica como el Legislador lo estime pertinente, a diferencia de lo que ocurre tratándose de la competencia de regulación normativa prevista por el numeral 16 del artículo 189 C.P.., que tan sólo le habilita para dictar los principios o pautas generales, con sujeción a las cuales el Ejecutivo puede modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales.

En tal virtud, estimo que el artículo 51 de la Ley 489 ha debido declararse exequible como se hizo respecto del artículo 52.

Fecha tu Supra

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-702/99

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Distribución de competencias (Salvamento parcial de voto)

Las atribuciones conferidas al Presidente de la República en las referidas normas, responden a contenidos y objetivos bien diferentes. En efecto, todo lo que concierne con la fijación o determinación de la estructura superior y básica de la administración nacional centralizada o descentralizada es de competencia privativa del legislador, según el art. 150-7 de la Constitución. Este sólo puede desprenderse de dicha atribución por la vía del otorgamiento de facultades extraordinarias precisas y temporales al Presidente de la República. En cambio, cuando ya se ha operado la creación de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales bien directamente a través de ley expedida por el Congreso o por el Presidente investido de facultades extraordinarias, es posible que éste pueda modificar la estructura ya creada "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", esto es mediante una ley general marco o cuadro. En la sentencia de la cual disentimos se confunden las aludidas funciones presidenciales, pues de su contexto se infiere que es posible, contrariando el expreso texto del art. 189-15 en concordancia con el art. 150-7 de la Constitución, que se puedan suprimir o fusionar entidades, con arreglo a los criterios y objetivos generales que determine la ley, esto es, con base en una ley general, marco o cuadro. Además es contradictoria, en la medida en que se declaran inexequibles las facultades que se le dieron al Gobierno en el art. 120 de la ley 489/98 para suprimir, fusionar, reestructurar, transformar, escindir, disolver entidades, que el Congreso consideró necesario otorgar con estos propósitos y, sin embargo, en relación con la misma materia se le dan al Gobierno en virtud del art. 52 ya no facultades transitorias, sino permanentes.

Referencia:

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los arts. 7 (p), 38 (p), 47 (p), 51, 52, 53, 54, 55, 59 (p), 68 (p), 111 (p) y 120 de la ley 489 de 1998, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden disposiciones y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

MAGISTRADO PONENTE:

FABIO MORON DIAZ.

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria, adoptada por la Sala Plena de la Corporación en el asunto de la referencia, procedemos a exponer las razones de nuestro salvamento de voto parcial a dicha decisión, en los siguientes términos:

1. En la sentencia sobre la cual discrepamos parcialmente se dispuso:

1.1. Declarar inexequible el art. 51 de la ley 489 de 1998 que facultó al Presidente de la República para disponer la fusión de entidades u organismos nacionales, con fundamento en que el legislador no señaló los principios, los límites, los criterios y objetivos generales que debía tener en cuenta aquél para realizar dicha labor, pues la supresión o fusión de entidades públicas sólo puede hacerse, con base en una ley que contenga dichos condicionamientos.

1.2. Declarar exequible el art. 52 de la ley 489 de 1998, referente a las facultades que se otorgan al Presidente de la República para decretar la supresión, disolución, y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, con arreglo a los criterios, directrices y objetivos que en dicha norma se determinen.

1.3. Para justificar la inexequibilidad del art. 51, la sentencia no dice expresamente si se trata de una ley general marco o cuadro; pero de su contexto se deduce que necesariamente se alude a este tipo de ley. En efecto se expresa en dicho proveído:

"En cuanto hace a la fusión de dichas entidades, podría en principio pensarse que la Constitución estableció una competencia simultánea e idéntica para el Congreso Nacional y el Presidente de la República, quienes conforme a esa interpretación podrían ejercer la misma atribución, en lo que constituiría una notoria duplicidad de funciones por las dos ramas mencionadas del Poder Público".

"Sin embargo, ello no es así. En efecto, si se analizan los dos textos constitucionales a que ya se ha aludido, sin dificultad alguna se encuentra que dentro de la función del legislador, a éste le corresponde "hacer las leyes", sin otro límite que el que le señala la propia Carta Política. Es decir, el Congreso Nacional, previos los debates respectivos, adopta como ley las decisiones que respecto de la determinación de la estructura de la administración nacional juzgue convenientes para el Estado y, en ese ámbito no se encuentra sometido a ninguna ley preexistente, pues su único límite lo traza la Constitución. En tanto, cuando la fusión de una entidad con otra u otras se decreta por el Presidente de la República, éste ha de ejercer esa atribución constitucional "de conformidad con la ley", según las voces del artículo 189,

numeral 15 de la Carta".

"Así las cosas, la aparente contradicción entre el artículo 150 numeral 7º y el artículo 189 numeral 15 de la Constitución, es, por lo visto, inexistente. Se trata, simplemente, de dos momentos distintos: el primero, a cargo del legislador, y el segundo a cargo del Presidente de la República, quien, con estricta sujeción a la ley puede ejercer esa atribución como suprema autoridad administrativa".

"Ello supone, entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad".

1.4. En los términos de la motivación de la decisión mayoritaria, se adecua a la Constitución el otorgamiento por el legislador de facultades permanentes al Presidente de la República que se hace en el art. 52, para suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades administrativas del orden nacional, observando los criterios, directrices y objetivos generales que en dicha norma se establece. Es decir, que las facultades a que alude el numeral 15 del art. 189 de la Constitución requieren para su ejercicio de una ley marco.

2. Nuestra discrepancia con la sentencia, en relación con las decisiones adoptadas sobre las normas en referencia, se contrae a lo siguiente:

– Estamos de acuerdo en la decisión de declarar inexequible el art. 51 de la ley mas no en cuanto a su motivación, en la medida en que ella se sustenta en la necesidad de la expedición de una ley general o marco y no de una ley de facultades extraordinarias para llevar a cabo la labor de fusión, de entidades y organismos nacionales.

– No compartimos ni la motivación ni la decisión de la mayoría en el sentido de declarar exequible el art. 52, porque a nuestro juicio la supresión, liquidación o disolución de entidades del orden nacional por el Presidente de la República requiere de autorización expresa, otorgada a través de una ley de facultades extraordinarias y no, como se dice en la sentencia, de una ley general marco o cuadro.

3. Nuestro desacuerdo con los puntos de la sentencia, que antes se han identificado, lo fundamentamos en las siguientes consideraciones:

3.1. Dentro de la competencia que de modo general se le ha asignado al Congreso para

hacer las leyes se encuentra la atribución de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos del orden nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica. En cuanto concierne a la reglamentación de la creación y funcionamiento de otras entidades diferentes a las relacionadas se le atribuye al Congreso una misión singular y específica, cuando se lo faculta para "reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta".

3.2. De lo anterior se infiere que sobre las materias antes mencionadas existe una reserva de ley estatuida por el Constituyente. En tal virtud, sólo en virtud de la ley o mediante el ejercicio de facultades extraordinarias es posible que el Gobierno pueda expedir normas reguladoras de las referidas materias.

3.3. Conforme al art. 189 de la Constitución al Presidente de la República se le han asignado las funciones de:

(….)

"15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley".

"16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley".

En la sentencia C- 675/982, aprobada en forma unánime por 8 de los magistrados que asistieron a la correspondiente sesión de la Sala Plena se estableció el sentido y alcance de las referidas normas de la siguiente manera:

"La competencia para crear, suprimir o crear ministerios es de índole legislativa, o gubernamental, cuando se inviste al gobierno de facultades extraordinarias con tal finalidad (art. 150-7 y 189-15)".

"La modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales es de competencia del Presidente, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, es decir, la ley general marco o cuadro (art. 150-16). Es decir, que lo concerniente a la modificación de la estructura interna de dichos organismos, luego de haber sido creados por el legislador, corresponde a una competencia que comparten éste y el Presidente. Aun cuando es de anotar que siendo la competencia propiamente legislativa, es facultativo del Congreso determinar la mayor o menor amplitud o alcance de las competencias del Presidente; por ello nada se opone a que la modificación en la estructura de dichos organismos la efectúe el mismo legislador, o que en la ley se determinen los principios y reglas generales para llevarla a cabo".

"Es exequible el artículo 7 objeto de revisión, que únicamente desarrolla lo contemplado en

el numeral 15 del artículo 189 de la Carta, en el sentido de que, si bien el término de las facultades especiales asumidas por el Presidente de la República ya ha expirado, queda el Gobierno autorizado para suprimir el Fondo cuando haya cumplido su tarea".

"Como lo ha expresado la Corte en otras ocasiones, es el legislador -por regla general el Congreso- el encargado de suprimir las entidades de la administración nacional que haya creado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución".

"Empero, la propia Carta (artículo 189, numeral 15) faculta al legislador para prever, hacia el futuro, que determinados organismos o entidades se supriman o fusionen, encomendando al Presidente de la República la tarea de ejecutar y culminar la supresión o fusión. El Gobierno estará entonces encargado de proferir, dentro de los límites que le señale la ley, los actos administrativos mediante los cuales se concrete la decisión legislativa".

"En el caso de entidades u organismos creados al amparo del Estado de Emergencia, siendo posible que su actividad deba extenderse más allá del tiempo de vigencia de las atribuciones legislativas de excepción, pero sin que resulte imprescindible prolongarla indefinidamente -toda vez que naturalmente se encuentra atada a los requerimientos que el cometido institucional imponga y a los imponderables que resulten del desenvolvimiento práctico de su gestión, así como a las dificultades inherentes a la culminación de la misma-, se justifica plenamente que no sea el propio legislador el que agote las distintas etapas de la supresión del ente creado con un propósito específico, y que, no obstante ser él quien prevé la misma y la dispone, deje en manos del Gobierno su ejecución material y su realización. Estas tendrán lugar, a partir del impulso inicial de la ley y con arreglo a sus criterios y disposiciones, cuando el agotamiento de los fines correspondientes haga innecesaria la permanencia del ente u organismo establecido".

"Tal ocurre en el asunto que ahora se decide, pues al momento de declarar la emergencia y de crear el Fondo se ignoraba, y todavía se ignora, por cuánto tiempo se hará menester su subsistencia, sin que resulte razonable pensar en la necesidad de dictar una ley para su supresión -ya desde ahora prevista por norma dotada de fuerza legislativa- y menos declarar un nuevo Estado de Emergencia Económica para el único efecto de ponerle fin a su actividad por haberse alcanzado el propósito de reconstruir la zona del Eje Cafetero".

"En Estado de Emergencia, la ley exigida en el artículo 189, numeral 15, de la Constitución, para que el Gobierno suprima o fusione entidades u organismos nacionales, está contenida en el decreto legislativo correspondiente, que puede ser, sin violar los mandatos superiores, el mismo por el cual se haya creado un ente de duración precaria y finalidad delimitada, con miras a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

Es evidente entonces que, conforme a las consideraciones precedentes, las atribuciones conferidas al Presidente de la República en las referidas normas, responden a contenidos y objetivos bien diferentes. En efecto, todo lo que concierne con la fijación o determinación de la estructura superior y básica de la administración nacional centralizada o descentralizada es de competencia privativa del legislador, según el art. 150-7 de la Constitución. Este sólo puede desprenderse de dicha atribución por la vía del otorgamiento de facultades

extraordinarias precisas y temporales al Presidente de la República. En cambio, cuando ya se ha operado la creación de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales bien directamente a través de ley expedida por el Congreso o por el Presidente investido de facultades extraordinarias, es posible que éste pueda modificar la estructura ya creada "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", esto es mediante una ley general marco o cuadro.

En la sentencia de la cual disentimos se confunden las aludidas funciones presidenciales, pues de su contexto se infiere que es posible, contrariando el expreso texto del art. 189-15 en concordancia con el art. 150-7 de la Constitución, que se puedan suprimir o fusionar entidades, con arreglo a los criterios y objetivos generales que determine la ley, esto es, con base en una ley general, marco o cuadro. Además es contradictoria, en la medida en que se declaran inexequibles las facultades que se le dieron al Gobierno en el art. 120 de la ley 489/98 para suprimir, fusionar, reestructurar, transformar, escindir, disolver entidades, que el Congreso consideró necesario otorgar con estos propósitos y, sin embargo, en relación con la misma materia se le dan al Gobierno en virtud del art. 52 ya no facultades transitorias, sino permanentes.

A nuestro juicio la decisión mayoritaria tiene unas consecuencias nefastas porque:

a) Autoriza al Gobierno para que en forma permanente, sin sujeción al control constitucional de la Corte, pueda suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional.

b) Pone en grave riesgo la estabilidad de la estructura administrativa centralizada y descentralizada, la cual puede modificar con cierta discrecionalidad, aunque siguiendo los parámetros trazados por el legislador que son muy amplios.

c) Coloca en evidente riesgo la inestabilidad de los empleados y trabajadores oficiales, con violación del art. 53 de la Constitución que consagra el principio de estabilidad laboral, pues cada acto de supresión o disolución y liquidación de entidades necesariamente va a ir acompañado del despido de aquéllos.

En los anteriores términos dejamos consignado nuestro salvamento parcial de voto.

Fecha ut supra,

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-702/99

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Distribución de competencias (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos a partir de la fecha de promulgación de la ley/DECRETOS DE REESTRUCTURACION DEL ESTADO-Pueden seguir rigiendo indefinidamente (Salvamento parcial de voto)

No entiendo la razón para declarar inexequible el artículo 120, "a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998", pero dejando sujeta al eventual ejercicio de la acción pública, y a prolongados procesos, la natural y obvia consecuencia de la inexequibilidad declarada. Me pregunto qué ocurrirá si uno de los decretos no es demandado. ¿Puede seguir rigiendo indefinidamente a pesar de no tener ningún sustento constitucional, como decreto ley, con base en unas facultades extraordinarias inexistentes? Y ¿qué acontecerá si cualquier ciudadano invoca ante sus disposiciones la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 C.P.)?

FUNCION PUBLICA POR PARTICULARES-Carácter temporal (Salvamento parcial de voto)

Considero que es inexequible el parágrafo 2 del artículo 38, en cuanto consagra la posibilidad de que organismos consultivos y coordinadores, "si fuere el caso del sector privado", funcionen con carácter permanente "para toda la administración o parte de ella", según lo que la ley determine. A mi juicio, en el expresado sentido la norma choca con el artículo 123, inciso 3, de la Constitución, a cuyo tenor las funciones públicas solamente pueden ser desempeñadas por particulares de manera temporal. En Fallo C-286 del 27 de junio de 1996, del cual tuve el honor de ser ponente, la Corte admitió la posibilidad de que particulares desempeñaran funciones públicas de modo permanente, pero únicamente sobre la base de que haya sido la propia Constitución la que las haya contemplado. Jamás el legislador, y menos con carácter genérico y abierto.

Referencia: Expediente D-2296

A. Como lo han expuesto en su salvamento de voto los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, con base en argumentos que acojo y comparto, la norma consagrada en el artículo 52 acusado ha debido ser declarada inconstitucional.

A mi juicio, con ella y merced al respaldo que en la presente Sentencia se le brinda, se ha transferido de modo permanente al Ejecutivo una facultad que, bien interpretados los numerales 7 del artículo 150, 15 y 16 del 189 de la Constitución Política, es exclusiva del Congreso e intransferible al Gobierno.

En adelante -creo- podría el Presidente de la República suprimir entidades y organismos del orden nacional sin pasar por el Congreso, ni siquiera para pedir facultades extraordinarias, y sin correr el riesgo de que la Corte Constitucional pueda declarar que la habilitación legislativa ha sido tramitada inconstitucionalmente, como en este mismo proceso se demuestra que ocurrió con el artículo 120 objeto de demanda.

Será más fácil la supresión de entidades por una vía puramente administrativa, y el numeral

7 del artículo 150 de la Constitución se ha quedado escrito.

Por otra parte, la garantía constitucional de estabilidad de los trabajadores estatales pierde contundencia y fortaleza, pues ya no se tendrá el debate en las cámaras.

La Sentencia resulta contradictoria, toda vez que los fundamentos de inexequibilidad de los artículos 51 y 53 de la Ley 489 de 1998 son los mismos que justificarían -como han debido justificar- la declaración de inconstitucionalidad del 52 Ibídem.

B. En otros aspectos, discrepo de lo resuelto en los siguientes aspectos:

1. Para ser coherente y por razones de seguridad jurídica, evitando al país la desazón y la inquietud sobre los efectos de la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias conferidas, y también como expresión del principio de prevalencia del Derecho sustancial (art. 228 C.P.), la Corte ha debido declarar inexequibles todos los decretos expedidos por el Presidente con apoyo en la habilitación legislativa que jamás se le concedió, según el propio Fallo.

No entiendo la razón para declarar inexequible el artículo 120, “a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998”, pero dejando sujeta al eventual ejercicio de la acción pública, y a prolongados procesos, la natural y obvia consecuencia de la inexequibilidad declarada.

Me pregunto qué ocurrirá si uno de los decretos no es demandado. ¿Puede seguir rigiendo indefinidamente a pesar de no tener ningún sustento constitucional, como decreto ley, con base en unas facultades extraordinarias inexistentes?

Y ¿qué acontecerá si cualquier ciudadano invoca ante sus disposiciones la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 C.P.)?

2. Considero que es inexequible el parágrafo 2 del artículo 38, en cuanto consagra la posibilidad de que organismos consultivos y coordinadores, “si fuere el caso del sector privado”, funcionen con carácter permanente “para toda la administración o parte de ella”, según lo que la ley determine.

A mi juicio, en el expresado sentido la norma choca con el artículo 123, inciso 3, de la Constitución, a cuyo tenor las funciones públicas solamente pueden ser desempeñadas por particulares de manera temporal.

En Fallo C-286 del 27 de junio de 1996, del cual tuve el honor de ser ponente, la Corte admitió la posibilidad de que particulares desempeñaran funciones públicas de modo permanente, pero únicamente sobre la base de que haya sido la propia Constitución la que las haya contemplado. Jamás el legislador, y menos -como ahora se hace- con carácter genérico y abierto.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto a la sentencia C-702/99

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Proceso de fusión (Salvamento de voto)

La mayoría desconoce la dinámica misma del proceso de fusión, de manera que restringe en extremo la competencia del Congreso, que queda reducida a la mera posibilidad de dictar "las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes". La definición de estas causales, se repite, únicamente concierne al primer momento del proceso de fusión. Respecto del segundo, no resulta admisible, en un Estado de derecho, librarlo a la voluntad del Presidente, sin que existan disposiciones claras y precisas. Esta confusión, explica en parte la declaratoria de inexequibilidad de la norma. En efecto, los incisos segundo, tercero, cuarto, quinto y el parágrafo del artículo 51 no se limitan a fijar criterios generales para guiar la actividad administrativa; en ellos el legislador regula las vicisitudes propias de un proceso de fusión.

ENTIDADES PUBLICAS-Escisión (Salvamento de voto)

Es preciso hacer claridad sobre la figura de la escisión de entidades públicas. A diferencia de lo que ocurre con las sociedades comerciales privadas, en las cuales se asocian recursos a fin de desarrollar cierto objeto social y la generación de lucro, en las empresas industriales y comerciales del Estado, no existe ánimo de asociación, sino la destinación de unos recursos para desarrollar un objeto, ambos definidos por el legislador. En este orden de ideas, existe una unión inescindible entre los recursos y el objeto a desarrollar, por cuanto en tales términos está establecida la voluntad del legislador. De ahí que la escisión de este tipo de empresas debe hacerse tanto del capital como del objeto, de suerte que se asignen recursos a ambas funciones. Lo anterior implica que existen dos opciones para la escisión: o se transmite capital y objeto a otra entidad existente o, se crean entidades que cumplen la función o desarrollan el objeto inicialmente asignado a un única entidad. En el primer evento, resulta apenas evidente que no se crea una nueva entidad. En el segundo, tampoco. Esto último se explica por el hecho de que, ante la inexistencia de animus societatis, la existencia de una nueva entidad, en estricto sentido, únicamente se presenta cuando se define un nuevo objeto social y no, cuando el objeto determinado por el legislador, es encargado a distintos entes. Tal era la solución del parágrafo del artículo 51 que, se recuerda, fue declarado inexequible sin que existiera una razón suficiente que explicara la decisión. De ahí que sea acertada la afirmación según la cual, en los términos de la Ley 489 de 1998, la escisión de empresas industriales y comerciales del Estado no suponía, en ningún caso, la creación de una nueva empresa, como lo estimó la mayoría.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación (Salvamento de voto)

El artículo 150-7 establece que le compete al Congreso de la República "determinar la estructura de la administración nacional" y señalar los objetivos y estructura orgánica de las entidades creadas. Por su parte, el numeral 16 del artículo 189 le confiere competencia al Presidente para modificar la estructura de ciertos organismos nacionales, de conformidad con los principios y reglas generales que fije la ley. La definición de la estructura de la administración nacional no puede confundirse con el señalamiento de los objetivos y

estructura orgánica de cada entidad. Lo primero implica definir los tipos de entidades que existen, in genere, en la administración nacional y las relaciones jurídicas que se presentan entre ellas. La estructura es inmodificable por el Presidente, lo que no ocurre con la estructura interna de cada una de estas entidades, para lo cual se encuentra facultado por el numeral 16 del artículo 189 de la Carta. Una vez el legislador define la estructura de una entidad, el Presidente, siguiendo los criterios y reglas generales, está facultado para modificarla. Tales criterios y reglas generales estaban contenidos en el artículo 54, parcialmente declarado inconstitucional. Unicamente resta señalar que, ante la ausencia de argumentos puntuales respecto de los literales declarados inexequibles, en este salvamento deberá guardarse silencio sobre su contenido, no sin antes señalar que cada una de las disposiciones contenía criterios o reglas generales, claramente identificables. El silencio de la mayoría no es, como ocurre en un salvamento, excusable. Unicamente vincula el fallo, en este caso uno carente de motivación.

LEY DE RESTRUCTURACION DEL ESTADO-Inexistencia de vicios de trámite (Salvamento de voto)

Del riguroso análisis efectuado a las gacetas del Congreso en las que reposan los antecedentes legislativos de la Ley 489 de 1998, quienes suscribimos este salvamento pudimos concluir, con absoluta certeza –y así lo hicimos saber a la Sala Plena en las sesiones en las que se surtió la discusión del proyecto-, que las facultades extraordinarias contenidas en el que hasta hoy fue su artículo 120, se tramitaron y aprobaron por las respectivas Cámaras de conformidad con las reglas que establecen la Constitución Política y la Ley 5ª, Orgánica del Congreso de la República. En esta medida, la Corte ha debido mantenerlas en el ordenamiento jurídico. Para los suscritos magistrados, la posición adoptada por la mayoría riñe con el verdadero espíritu de las normas constitucionales y legales que regulan el trámite legislativo ante el Congreso de la República, y no obedece a una interpretación armónica y sistemática de las mismas, olvidando además que la finalidad perseguida por el Constituyente en materia de trámite legislativo fue precisamente la de racionalizar y flexibilizar el proceso de expedición de las leyes. Por el contrario, la Sentencia les fija a estas normas un alcance restrictivo y en extremo formalista, que afecta gravemente el pluralismo, la libre discusión democrática y, en general, la actividad desarrollada por el Parlamento, amén de que desconoce la reiterada jurisprudencia que la Corte Constitucional ha dictado en torno al tema. En este aspecto, constituye un cambio repentino e injustificado de su posición tradicional, que redunda en perjuicio de la seguridad jurídica y de la propia esencia de la labor congresional.

COMISION ACCIDENTAL Y COMISION CONSTITUCIONAL-Funciones (Salvamento de voto)

Es la Comisión accidental bicameral y no la Comisión constitucional permanente la llamada a conocer y concertar las discrepancias que puedan surgir entre los textos aprobados en una y otra cámara, sin que ello signifique un desconocimiento al trámite ordinario establecido en el artículo 157 Superior. En efecto, es de la naturaleza del proceso legislativo que durante el segundo debate se introduzcan modificaciones al proyecto aprobado por la primera de las Cámaras y que de las mismas conozca una comisión especial, para evitar que el texto en discusión tenga que regresar a la Cámara de la cual partió, y de este modo se dilate injustificadamente la expedición de la ley.

COMISION ACCIDENTAL-Alcance de la palabra “discrepancias” (Salvamento de voto)

El eje de la argumentación de la mayoría, plasmado en la Sentencia, se centra en la interpretación, -a nuestro juicio errónea y peligrosamente restrictiva- del término “discrepancias” utilizado tanto en el artículo 161 Superior como en el 186 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Congreso, referidas ambas normas a la integración de comisiones accidentales con el objeto, precisamente, de conciliar tales discrepancias cuando surgieren en las cámaras respecto del articulado de un proyecto. La mayoría se aferró a la interpretación según la cual las discrepancias sólo pueden darse en torno a temas que ya hubieren sido tratados, desde un comienzo, por ambas cámaras durante el trámite legislativo. Por nuestra parte, y atenidos no sólo a una interpretación más acorde con lo que es la naturaleza de la función legislativa sino del texto mismo de las normas, en especial al propio Reglamento del Congreso, el término “discrepancias” abarca también el hecho de que en el curso de los debates se hubiere introducido disposiciones nuevas, esto es asuntos que no hubieren sido tratados previamente en el curso del trámite legislativo por parte de la respectiva comisión permanente o de la plenaria de una de las cámaras.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Trámite (Salvamento de voto)

Es lógico suponer que si las facultades extraordinarias de que trata el artículo 120 de la Ley 486 fueron solicitadas por el Gobierno Nacional en el debate adelantado ante la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, luego de surtido el trámite del proyecto ante la Cámara de Representantes, se trataba en realidad de un articulo nuevo que, obviamente, le correspondía conciliar a la Comisión Accidental bicameral y aprobar a las plenarias de ambas Cámaras, como efectivamente ocurrió. Y es que, reiterando lo dicho inicialmente, las facultades extraordinarias no son una excepción al trámite accidental mencionado. De ningún precepto constitucional se desprende que a la solicitud de facultades especiales no se le pueda aplicar el procedimiento contenido en los artículos 160 y 161 Superiores y 178 de la Ley 5ª de 1992, pues aquellas, como cualquier iniciativa legislativa, se encuentran amparadas por los principios de autonomía, pluralismo y participación que le son propios a la actividad parlamentaria y que constituyen el fundamento sobre el cual se edifican las comunidades democráticas. Son pues dichas normas las que, armónicamente interpretadas, sustentan el criterio que ahora nos permitimos exponer, mismo que, además, se encuentra apoyado en jurisprudencia anterior de esta misma Corporación, en la que explícitamente se avaló la inclusión de facultades extraordinarias en segundo debate y que extrañamente ahora se ha desconocido. Nótese, además, como las facultades extraordinarias solicitadas por el gobierno no constituían una materia extraña al texto de la Ley 489, pues si a través de la misma se conformó el Estatuto Básico de organización y funcionamiento de la Administración Pública, las facultades reconocidas en su artículo 120 estaban dirigidas, precisamente, a reestructurar la administración pública y racionalizar los trámites innecesarios existentes en ella, lo cual muestra una clara relación de conexidad entre ambos asuntos. En este orden de ideas, resulta absurdo -por decirlo menos-, considerar que el artículo 157 de la Constitución Política impida tramitar una solicitud de facultades extraordinarias, por el hecho de haber sido solicitadas durante el desarrollo del segundo debate, cuando las mismas no constituyen la materia principal del proyecto sometido a consideración del Congreso. Esta posición, asumida por la mayoría en la Sentencia, es el producto de una interpretación aislada y equivocada del mencionado artículo, que tiende a

desconocer el verdadero alcance que el constituyente del 91 quiso reconocerle a las comisiones de conciliación y al trámite legislativo excepcional, cual es el de agilizar el proceso de formación de las leyes manteniendo incólume la libre participación democrática.

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance

Esta Corporación, en no pocas ocasiones, ha precisado que la interpretación de los dispositivos constitucionales deben estar gobernados "por un criterio de razonabilidad, por cuanto las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables". Ello implica que el operador jurídico a quien corresponde ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, no pueda atenerse, en su función interpretativa, al sentido literal de una norma Superior cuando ésta, aplicada aisladamente, produzca consecuencias absurdas y contrarias a las derivadas de una interpretación sistemática y finalista del texto de la Constitución Política.

LEY DE REESTRUCTURACION DEL ESTADO-Retroceso en evolución del bicameralismo (Salvamento de voto)

Queda claro que la decisión adoptada en la Sentencia respecto del que fuera el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, constituye un retroceso en la evolución institucional del bicameralismo que ha regido en Colombia a lo largo de toda su historia republicana. Ello, porque al aplicarle al trámite de las discusiones legislativas un criterio de extremo rigor formalista, que no corresponde al establecido por el orden Constitucional, se lesiona la independencia y autonomía de cada una de las cámaras y se trunca el espíritu central de la dinámica parlamentaria que, como su mismo nombre lo indica, reside fundamentalmente en el diálogo y la reflexión que en torno a la formación de las leyes, debe existir entre las diferentes fuerzas políticas de la Nación. El proceso formativo de las normas jurídicas, cuando éste corresponde ejercerlo a un órgano legislativo bicameral, tiene que regirse por criterios de calidad y cuidado, que se reflejan en la posibilidad de introducir modificaciones a la propuesta legislativa original, a fin de que las disposiciones resultantes del mismo sean en todo coherentes y cumplan los objetivos que inspiran su incorporación al Estado de Derecho.

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 7°, 38, 47 (parciales), 51, 52, 53, 54, 55, 59 (parcial), 68 (parcial), 111 (parcial) y 120 de la Ley 489 de 1998. Expediente D-2296

Discrepamos respetuosa, pero abiertamente, de la Sentencia de la referencia por las siguientes razones, que fueron expuestas por los suscritos magistrados durante el curso de los debates a que ello dio lugar en el marco de la Sala Plena de la Corte.

1. Respecto del artículo 51.

En opinión de la mayoría, el artículo 51 de la Ley 489 de 1998, es, por una parte, de una vaguedad extrema a la hora de establecer las razones que autorizan la fusión de entidades públicas y, por otra, en exceso detallista en cuanto a los diversos aspectos del procedimiento de fusión, de suerte que en el primer asunto el Congreso termina por despojarse de sus competencias, en tanto que en el segundo, vacía de contenido las funciones presidenciales. Por ello consideran que la norma es inexequible. En nuestro concepto, la norma en cuestión

respeta tanto los parámetros constitucionales como la propia jurisprudencia de esta Corporación.

La fusión de entidades que, según lo dispuesto en el artículo 172 del Código de Comercio, consiste en que "una o más entidades se disuelven, sin liquidarse, para ser absorbidas por otra o para crear una nueva", implica un proceso complejo, que requiere de una especial regulación, debido a los efectos patrimoniales del fenómeno y a la posible afectación de los derechos de terceros. En el caso de fusión de entidades públicas las necesidades de regulación se incrementan, habida consideración de que se involucran recursos públicos, se requieren decisiones en materia presupuestal, es necesario tener presente regímenes laborales disímiles, afecta la ejecución contractual y es imprescindible garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Esto implica que en el proceso de fusión deben distinguirse dos momentos: la decisión de fusionar y el trámite de la fusión. La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que a efectos de armonizar los artículos 150 numeral 7° y 189 numeral 15 es necesario reconocer que en esta materia la Constitución acoge la noción de leyes de autorizaciones, en virtud de las cuales el Congreso de la República establece "condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio"4 de ciertas facultades administrativas por parte del Ejecutivo. Así las cosas, se ha entendido que "el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República"5. Es decir, la propia jurisprudencia ha distinguido los momentos mencionados, pues, para el primero se establecen condiciones y requisitos, en tanto que en el segundo, "los objetivos, fines y controles pertinentes". Así las cosas, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en que respecto de cada momento se imponen requerimientos normativos distintos, según se ha visto. El artículo 51, declarado inconstitucional, respeta esta distinción, estableciendo contenidos normativos de distinta intensidad, según se trate del primer o del segundo momento. Así, en términos generales, puede sostenerse que en el inciso 1° se regulaba la decisión de fusionar, en tanto que en los restantes incisos se establecían parámetros para efectos del trámite de fusión.

En la sentencia se hace una precisión, que compartimos de manera parcial, pues, únicamente es predicable del primer momento del proceso de fusión:

"Ello supone, entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de las entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone… que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República".

Como se aprecia, la mayoría desconoce la dinámica misma del proceso de fusión, de manera que restringe en extremo la competencia del Congreso, que queda reducida a la mera posibilidad de dictar "las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes". La definición de estas causales, se repite,

únicamente concierne al primer momento del proceso de fusión. Respecto del segundo, no resulta admisible, en un Estado de derecho, librarlo a la voluntad del Presidente, sin que existan disposiciones claras y precisas.

Esta confusión, explica en parte la declaratoria de inexequibilidad de la norma. En efecto, los incisos segundo, tercero, cuarto, quinto y el parágrafo del artículo 51 no se limitan a fijar criterios generales para guiar la actividad administrativa; en ellos el legislador regula las vicisitudes propias de un proceso de fusión.

No obstante que lo anterior es suficiente para explicar nuestro reparo a la Sentencia, argumentos adicionales hacen patente el yerro de la mayoría y, su evidente falta de coherencia.

Como primera medida, se tiene que la Sentencia sustenta su calificación de "vagos e imprecisos" atribuida a los criterios fijados en el primer inciso, en el hecho de que las expresiones utilizadas por el legislador constituyen simples anotaciones sobre los principios constitucionales que rigen la actividad administrativa. Lo anterior se confirma, según la mayoría, en el segundo inciso del mismo artículo, pues en lugar de fijar criterios generales sobre la subrogación de obligaciones y derechos, la titularidad y destinación de bienes o rentas y sobre los ajustes presupuestales, se dispone que sujeten a las normas que rigen la materia, las cuales, "tratándose de entidades públicas, el legislador ha debido precisar".

El inciso primero del artículo 51 declarado inexequible, disponía que el Presidente de la República podía "disponer la fusión de entidades y organismos administrativos del orden nacional con el fin de garantizar la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública, de evitar duplicidad de funciones y actividades y de asegurar la unidad en la concepción y ejercicio de la función o la prestación del servicio". El hecho de que estas condiciones constituyan principios que se desprenden de las normas constitucionales en materia de actividad administrativa, no les resta el carácter de criterios generales. Antes bien, el legislador, con buen tino, dispuso que la fusión de las entidades públicas del orden nacional únicamente procedía con el objeto de realizar los principios constitucionales. Es decir, estaba prohibido para el Presidente de la República invocar razones de conveniencia para proceder a la fusión, de suerte que tal actividad únicamente era posible si el funcionamiento de las entidades desconocía el canon constitucional en materia de actividad administrativa. Ello implica que el legislador impuso una importante limitación, autorizada y exigida por la Carta, al ejercicio de la función presidencial, susceptible de un intenso control judicial.

Si lo anterior no fuera suficiente para justificar la exequibilidad del precepto, la lectura de las tres causales ofrece argumentos adicionales. Como primera medida, resulta un despropósito sostener que "evitar la duplicidad en funciones y actividades" no constituya un criterio general. Exigir un mayor grado de precisión implicaría entrar en detalles que, según la jurisprudencia que cita la misma decisión y las consideraciones previas al estudio del artículo, no son admisibles, pues despojarían al Presidente de su ámbito de competencia natural. No sobra recordar que el Presidente de la República goza de un razonable margen de discrecionalidad, que, se repite, no implica arbitrariedad. Sobre la distinción entre estas figuras, la Corte ha señalado:

"Los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de

las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público. En consecuencia, un fin extraño a él es ilícito y susceptible de ser anulado y controvertido judicialmente, como se anotó. No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades."6

Así las cosas, resulta claro que es posible establecer si realmente existía duplicidad de funciones o actividades y, por lo tanto, someter la decisión presidencial al debido control contencioso administrativo.

En segundo lugar, el criterio consistente en "asegurar la unidad en la concepción y ejercicio de la función o la prestación del servicio", tampoco puede calificarse de "extremadamente vago e impreciso." Mientras el anterior criterio buscaba evitar que dos o más entidades realizaran las mismas actividades, este tenía por propósito lograr que en la actividad estatal no se realizaran actuaciones contradictorias. Es decir, buscaba la coherencia de la administración. Al igual que ocurre con el primer criterio estudiado, es posible realizar el debido control judicial pues, no basta que el Presidente alegue concepciones o actividades encontradas, sino que debe demostrarse que realmente se presenta una incoherencia que exige la fusión de las entidades. Nuevamente la Corte confunde la amplitud necesaria para ejercer facultades discrecionales con la vaguedad propia de las disposiciones que promueven la arbitrariedad.

Finalmente, el criterio según el cual estaba autorizado fusionar entidades por razones de eficiencia y racionalidad en la gestión pública, tampoco aparece como vago e impreciso. El artículo 267 de la Constitución dispone que el control que ejerce la Contraloría General de la República incluye "un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales"(Negrillas fuera del texto). Lo anterior implica que los criterios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública no son asuntos que se puedan estimar libremente, sino que, por el contrario, encuentran soporte, no sólo en las valoraciones que puede hacer el ejecutivo, sino, de manera principal, en los resultados del control que ejerce la Contraloría General de la República. De ser cierta la afirmación de la mayoría -"los criterios de eficiencia y racionalidad son en extremo vagos"-, ¿estaría legitimada, por disposición constitucional, la arbitrariedad de la Contraloría, que considera los mismos criterios para realizar su control? Lo absurdo de la pregunta permitiría rebatir los argumentos expuestos en la sentencia.

Respecto de los restantes incisos y del parágrafo del artículo, son posibles similares consideraciones. Así, el parágrafo constituye un claro desarrollo del numeral 15 del artículo 189 de la Constitución, puesto que no está autorizado para el Presidente de la República

crear nuevas entidades. A efectos de delimitar correctamente el alcance de esta prohibición, el legislador, en ejercicio de sus funciones ordinarias, define el concepto de nueva empresa. Así las cosas, las normas contenida en el parágrafo resultaban necesarias para el correcto ejercicio de las funciones presidenciales. No sobra señalar que la tacha de inconstitucionalidad del parágrafo se produce por el argumento general expuesto, sin (i) detenerse a analizar su contenido normativo, que es esencialmente distinto al del resto del artículo y (ii), presentar razón alguna de carácter constitucional frente a la norma.

En cuanto al segundo inciso, igualmente tachado de inconstitucional, cabe señalar que la lectura que del artículo se hace en la sentencia, no corresponde a su verdadero tenor. Se lee en la sentencia:

"la vaguedad e imprecisión de la norma acusada aparece de bulto, cuando en el inciso segundo de la misma se ordena al Presidente de la República, que en el acto en que decrete la fusión de entidades u organismos nacionales disponga sobre la subrogación de obligaciones y derechos, la titularidad y destinación de bienes o rentas, o sobre los ajustes presupuestales necesarios, pues, sobre el particular no se le señala ninguna pauta o criterio de carácter general sino que se le remite a "las normas que rigen la materia", que, tratándose de entidades públicas, el legislador ha debido precisa".

Una lectura atenta del inciso en cuestión permite concluir que la única remisión normativa que hace el legislador es en materia del régimen de los servidores públicos. La última frase del inciso es clara en señalar que el acto que ordene la fusión dispondrá, "de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos". Y no podría ser de otra manera, pues el régimen laboral de los empleados estatales es tema que el Presidente de la República no puede modificar, por estar ellos constitucionalmente protegidos con reserva de ley.

Los incisos 2°, 3° y 4° del artículo 51 tienen por objeto establecer las obligaciones del Presidente, una vez adopta, según los criterios generales definidos en el inciso 1°, la decisión de fusionar. Es decir, se trata de las normas que regulan el segundo momento: el trámite de la fusión. Los asuntos (aspectos patrimoniales, reestructuración, continuidad en el servicio, cumplimiento de obligaciones, etc.) que deben resolverse en el trámite de la fusión y las remisiones normativas (normas orgánicas del presupuesto, régimen laboral de los servidores públicos involucrados en el proceso) son necesarias para llevar el proceso a un feliz término. La absorción de una entidad por otra o la creación de una entidad distinta (que no nueva, según la definición que se preveía en el parágrafo) exige la definición de su estructura interna, atender las obligaciones para con terceros, definir su naturaleza jurídica y, por lo mismo, las normas presupuestales aplicables, etc. En resumen, la fusión implica para la Administración la obligación de "construir" un ente distinto, lo cual no puede quedar sujeto a normas en extremo amplias, como lo sugiere la mayoría, y tampoco sin un mínimo de precisión, como también lo exige la mayoría.

En este sentido, el inciso 5°, que se aplicaba a los procesos de fusión, supresión y de escisión, y que en buena parte recoge el contenido normativo de disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se estiman necesarias para el proceso de fusión, pues define un aspecto que no puede estar sujeto a la discrecionalidad presidencial, como lo es el

modo de proceder al registro de los actos, los impuestos o costos notariales a cubrir, y lo atinente al registro de bienes inmuebles y otros bienes sujetos a registro. Se trata de asuntos que, aunque necesarios en el proceso de fusión, involucran principios como la publicidad y la legalidad de los impuestos y tasas, que, se repite, no le compete al Ejecutivo determinar.

Por otra parte, no deja de sorprender que la Corte hubiese declarado la exequibilidad del artículo 52 de la misma ley, cuyos numerales 3, 4 y 5 recogen, en esencia, los criterios generales, tachados de "vagos", del inciso 1° del artículo 51. En efecto, el numeral 3 autoriza la supresión o liquidación cuando las "evaluaciones de gestión administrativa" así lo aconsejen; el 4, cuando se concluya su necesidad por la "utilización de indicadores de gestión y gestión que emplean los organismos de control"; y, el 5, cuando "exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otro u otras entidades". Aumenta la sorpresa al constatar que la competencia del Presidente para suprimir entidades se encuentra en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución, que trata, también de la fusión.

Así mismo, la Corte olvida que el parágrafo 1 del artículo 52, declarado exequible, es idéntico al inciso 2° del artículo 51, declarado inexequible. La ausencia de razones para este proceder, resulta sorprendente, por su total falta de coherencia analítica.

2. Respecto del artículo 53.

En lo esencial, este artículo autorizaba al Presidente de la República para escindir las empresas industriales y comerciales del Estado cuando ello convenga al mejor desarrollo de su objeto social, como también lo habilitaba para autorizar la escisión de sociedades de economía mixta cuando fuera necesario.

En opinión de la mayoría, la creación de nuevas empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta es una competencia privativa del legislador, según el tenor del artículo 150-7 de la Carta. De ahí que resulte inconstitucional que, por vía de escisión, se creen nuevas empresas.

La escisión, a diferencia de lo que la mayoría cree, (i) no necesariamente implica necesariamente la creación de una nueva empresa y (ii), haciendo interpretación analógica con el parágrafo del artículo 51 declarado inconstitucional, resulta imposible, en los términos del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, la creación de una entidad nueva.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 222 de 1995, existe escisión cuando:

"1. Una sociedad sin disolverse, transfiere en bloque una o varias partes de su patrimonio a una o más sociedades existentes o las destina a la creación de una o varias sociedades.

Como se puede apreciar, la escisión no implica la creación de una nueva sociedad. Ante el silencio del legislador sobre la Ley 489 de 1998, las normas comerciales llenan la laguna. Esto basta para mostrar la falacia en que incurre la mayoría, que no puede explicarse más que por el desconocimiento de la figura jurídica, cuya complejidad conceptual va mas allá de la mera división, como lo define el Diccionario de la Lengua de la Real Academia.

Sin embargo, es preciso hacer claridad sobre la figura de la escisión de entidades públicas. A

diferencia de lo que ocurre con las sociedades comerciales privadas, en las cuales se asocian recursos a fin de desarrollar cierto objeto social y la generación de lucro, en las empresas industriales y comerciales del Estado, no existe ánimo de asociación, sino la destinación de unos recursos para desarrollar un objeto, ambos definidos por el legislador. En este orden de ideas, existe una unión inescindible entre los recursos y el objeto a desarrollar, por cuanto en tales términos está establecida la voluntad del legislador. De ahí que la escisión de este tipo de empresas debe hacerse tanto del capital como del objeto, de suerte que se asignen recursos a ambas funciones.

Lo anterior implica que existen dos opciones para la escisión: o se transmite capital y objeto a otra entidad existente o, se crean entidades que cumplen la función o desarrollan el objeto inicialmente asignado a un única entidad. En el primer evento, resulta apenas evidente que no se crea una nueva entidad. En el segundo, tampoco. Esto último se explica por el hecho de que, ante la inexistencia de animus societatis, la existencia de una nueva entidad, en estricto sentido, únicamente se presenta cuando se define un nuevo objeto social y no, cuando el objeto determinado por el legislador, es encargado a distintos entes. Tal era la solución del parágrafo del artículo 51 que, se recuerda, fue declarado inexequible sin que existiera una razón suficiente que explicara la decisión. De ahí que sea acertada la afirmación según la cual, en los términos de la Ley 489 de 1998, la escisión de empresas industriales y comerciales del Estado no suponía, en ningún caso, la creación de una nueva empresa, como lo estimó la mayoría.

3. Respecto del artículo 54, literales b), c), d), g), h), i).

Esta norma fija los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar las estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos del orden nacional.

Contra los mencionados literales del artículo 54, la mayoría endilga dos razones por las cuales se estiman inconstitucionales. De una parte, se acusa el hecho de que el legislador hubiese deferido en el Ejecutivo “la competencia de regulación normativa” de aspectos inherentes a la determinación de varios aspectos de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual quebranta el numeral 7 del artículo 150 de la Carta, según el cual le compete al Congreso “determinar la estructura de la administración” y señalar los objetivos y estructura orgánica de cada una. Por otra parte, se afirma que desconocen el numeral 16 del artículo 189 de la Carta, puesto que el legislador debe limitarse a definir los principios y reglas generales a los cuales el ejecutivo le compete modificar la estructura de estas entidades.

Sin entrar en el análisis de cada uno de los contenidos normativos de los literales b), c), d), g), h) e i) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, debe observarse que el pronunciamiento de la mayoría carece de lógica. En efecto, la decisión se basa en dos argumentos completamente contradictorios. El primero dice que el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución impide conferir competencias normativas al Presidente en la materia regulada por la disposición. El segundo, exige la existencia de competencias normativas pues, según se afirma en la Sentencia C-262/95, la competencia fijada en el numeral 16 del artículo 189 de la C.P. exige la expedición de una ley marco por parte del Congreso. Con suficiente

claridad, la Corte ha indicado que la técnica de las leyes marco suponen la existencia de una competencia normativa ampliada en cabeza del Presidente de la República. La ligereza de los argumentos de la mayoría los lleva a la incoherencia que se plasma en la decisión.

El artículo 150-7 establece que le compete al Congreso de la República "determinar la estructura de la administración nacional" y señalar los objetivos y estructura orgánica de las entidades creadas. Por su parte, el numeral 16 del artículo 189 le confiere competencia al Presidente para modificar la estructura de ciertos organismos nacionales, de conformidad con los principios y reglas generales que fije la ley. La definición de la estructura de la administración nacional no puede confundirse con el señalamiento de los objetivos y estructura orgánica de cada entidad. Lo primero implica definir los tipos de entidades que existen, in genere, en la administración nacional y las relaciones jurídicas que se presentan entre ellas. En el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 el legislador determinó la estructura de la Administración nacional, al disponer:

"Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

a. La presidencia de la República

b. La Vicepresidencia de la República

c. Los Consejos Superiores de la Administración

d. Los ministerios y departamentos administrativos

e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica

2. Del sector descentralizado por servicios:

a. Los establecimientos públicos

b. Las empresas industriales y comerciales del Estado

c. Las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica

d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.

e. Los institutos científicos y tecnológicos

f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta

g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público…"

Esta estructura es inmodificable por el Presidente, lo que no ocurre con la estructura interna

de cada una de estas entidades, para lo cual se encuentra facultado por el numeral 16 del artículo 189 de la Carta. Una vez el legislador define la estructura de una entidad, el Presidente, siguiendo los criterios y reglas generales, está facultado para modificarla. Tales criterios y reglas generales estaban contenidos en el artículo 54, parcialmente declarado inconstitucional.

Unicamente resta señalar que, ante la ausencia de argumentos puntuales respecto de los literales declarados inexequibles, en este salvamento deberá guardarse silencio sobre su contenido, no sin antes señalar que cada una de las disposiciones contenía criterios o reglas generales, claramente identificables. El silencio de la mayoría no es, como ocurre en un salvamento, excusable. Unicamente vincula el fallo, en este caso uno carente de motivación.

3. Respecto del artículo 120.

El artículo 120 de la Ley 489 de 1998, le otorgaba al ejecutivo facultades extraordinarias para reformar la estructura de la administración central, ajustar las normas del servicio exterior y la carrera diplomática e igualmente, para modificar la estructura de la Contraloría General de la República, de la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación, con el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y reducir el gasto público.

El argumento en torno al cual gira la declaratoria de inexequibilidad de la norma en comento, radica en que, al tenor de la Sentencia, "…el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente, no sufrió ni el primero ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2° y 3° del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad."

Para efectos de establecer la presunta violación del artículo 157 Superior, la Sentencia considera que la naturaleza especial y restrictiva que constitucionalmente identifica el recurso jurídico de las facultades extraordinarias, implica también la obligación de que éstas deban ir consignadas en el proyecto original presentado ante el Congreso, lo cual por supuesto descarta la posibilidad de que las mismas se le incluyan durante los debates parlamentarios.

Para los suscritos magistrados, la posición adoptada por la mayoría riñe con el verdadero espíritu de las normas constitucionales y legales que regulan el trámite legislativo ante el Congreso de la República, y no obedece a una interpretación armónica y sistemática de las mismas, olvidando además que la finalidad perseguida por el Constituyente en materia de trámite legislativo fue precisamente la de racionalizar y flexibilizar el proceso de expedición de las leyes. Por el contrario, la Sentencia les fija a estas normas un alcance restrictivo y en extremo formalista, que afecta gravemente el pluralismo, la libre discusión democrática y, en general, la actividad desarrollada por el Parlamento, amén de que desconoce la reiterada jurisprudencia que la Corte Constitucional ha dictado en torno al tema. En este aspecto, constituye un cambio repentino e injustificado de su posición tradicional, que redunda en

perjuicio de la seguridad jurídica y de la propia esencia de la labor congresional.

Ciertamente el artículo 150-10 de la Carta Política revela en forma categórica la naturaleza especial y restrictiva de la institución de las facultades extraordinarias, sustentada en la necesidad de conservar para el Congreso la responsabilidad constitucional de dictar las leyes de mayor trascendencia e importancia nacional. De este modo, para que la ley habilitante se entienda ajustada al régimen constitucional, debe ser solicitada expresamente por el Gobierno y expedirse de conformidad con los requisitos de temporalidad (que de ninguna manera puede exceder de seis meses), de precisión (que por expresa prohibición no debe extenderse a la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y aquellas relacionadas con la creación de impuestos o la conformación de los servicios administrativos y técnicos de las cámaras), y de oportunidad, en cuanto sólo se puede acceder a ellas "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje". Adicionalmente, la Constitución impone un quorum especial de manera que su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

No obstante lo anterior, de las exigencias constitucionales contenidas en el artículo 150-10 no se deriva –como lo estima erróneamente la mayoría- que la solicitud formulada por el Gobierno deba acompañar el texto original del proyecto, cuando la misma no constituye la materia principal de la iniciativa legislativa y su inclusión sólo ocurre, a manera de adición, durante el curso de los debates en el Congreso, como un complemento necesario para el desarrollo de los objetivos de la ley en formación. Suponer lo contrario es ignorar que el desarrollo natural de los debates que siguen al interior del Parlamento –en sus comisiones y plenarias- implica la revisión minuciosa de los proyectos sometidos a la consideración de este órgano legislativo, su discusión y controversia, lo cual, en la mayoría de los casos conlleva cambios y adiciones a los textos originales, pues, en aras de su perfeccionamiento, el congreso busca a través de dichos recursos, satisfacer los intereses públicos involucrados.

La discusión y controversia acerca del contenido de los proyectos de ley es, efectivamente, una actividad consustancial al ejercicio de la función parlamentaria. En efecto, siguiendo lo dicho por un célebre tratadista alemán, "por poco que se valoren los debates de un Parlamento, la verdad es que en la actual situación son el único medio para evitar que la elaboración de las leyes se convierta en monopolio de unos pocos, el único para introducir mejoras en los proyectos de ley, y ello con la participación de todos los grupos de intereses y de partidos."7 Por ello, la interpretación aislada y rigurosa que en esta oportunidad hace la Corte Constitucional de la norma en comento, propició que el verdadero alcance de las disposiciones contenidas en los artículo 157 y siguientes de la Carta, que no es otro que el de dinamizar y perfeccionar el proceso formativo de las leyes mediante la participación de las cámaras y de quienes se encuentran autorizados por la Constitución y la ley para intervenir en aquél, se diluyera irremediablemente. No en vano, esta Corporación sostuvo que "[l]as normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental."8

Ciertamente, según lo dispone el artículo 157 de la Carta Política, para que un proyecto se convierta en ley de la República, es necesario que el mismo haya "..sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara" e igualmente, "haber

sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. A pesar de que, en principio, pudiera pensarse que todos los proyectos de ley, sin excepción, se deben ajustar estrictamente a tales exigencias, lo cierto es que el constituyente de 1991, consciente del sentido de los debates y con el propósito de garantizar el pluralismo y la libre participación democrática, consagró en el artículo 160, inciso 2º del mismo ordenamiento, como excepción al trámite ordinario, la posibilidad de que durante el segundo debate cada Cámara pueda introducirle al articulado sometido a su conocimiento, "…las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias".

En concordancia con lo anterior, el artículo 161 Superior autoriza a ambas Cámaras legislativas para integrar "comisiones accidentales" destinadas a zanjar las discrepancias que surjan entre el texto de un proyecto de ley aprobado en la plenaria de una de las Cámaras frente al votado en la plenaria de la otra, debiendo dichas comisiones preparar un texto definitivo sobre las novedades –adiciones, modificaciones y supresiones- que tendrá que ser aprobado por la plenaria del Senado de la República y por la plenaria de la Cámara de Representantes. La creación de estas comisiones tuvo como propósito flexibilizar el proceso de expedición de las leyes, a través de una instancia legislativa adicional que facilitara el trabajo de armonización y adecuación de los textos normativos aprobados en una y otra cámara, evitando que los cambios surgidos en el segundo debate implicaran la devolución del proyecto a la Comisión permanente del organismo legislativo que lo tramitó en primera instancia.

Así lo dispone expresamente el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992 al señalar:

"ARTÍCULO 178-. Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2°, de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Este procedimiento de excepción, en el que intervienen las comisiones accidentales como instancias de conciliación ante las discrepancias surgidas en el debate legislativo, ha sido avalado por la Corte, de manera unánime, en los casos en que se ha visto precisada a determinar la constitucionalidad de las normas expedidas con fundamento en el mismo. Así lo hizo, por ejemplo, al declarar exequible el artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, cuestionado por el presunto desconocimiento de los artículos 157 y 161 de la Carta:

"Así las cosas y atendiendo el contenido del artículo 161 Superior, las Cámaras legislativas están autorizadas para integrar comisiones accidentales cuando exista diferencia entre el texto de un proyecto de Ley aprobado en la plenaria de una Cámara frente al aprobado en la plenaria de la otra. Comisión que debe reunirse conjuntamente con el fin de adoptar una norma que se adecue al querer mayoritario de los miembros de una y otra Cámara. Esta decisión igualmente debe ser considerada y aprobada en sesión plenaria en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.

"En el caso que se somete a estudio de esta Corporación, como se expresó anteriormente, sí hubo disparidad entre los textos del artículo acusado que aprobó la Cámara de Representantes en segundo debate, frente al que aprobó el Senado de la República, motivo

por el cual se procedió a integrar la Comisión accidental que en últimas adoptó el parágrafo demandado, actuación que se adecua a lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta Política.

“En efecto, de acuerdo al artículo 161 de la Constitución para que se pueda integrar la Comisión accidental mixta a que allí se alude, es requisito indispensable que entre los proyectos aprobados por las Plenarias de cada una de las Cámaras legislativas haya “discrepancias”, es decir, desigualdad o diferencia ya sea entre uno o varios de los artículos que lo conforman.

“Dichas “discrepancias” deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las Plenarias de cada Cámara, como se lee en la ponencia informe que se transcribió unos párrafos antes; como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo mas dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley. Siendo así no le asiste razón al Procurador General de la Nación cuando afirma que tales discrepancias sólo pueden tener lugar antes de la aprobación por las Plenarias, ya que si así fuera mal podría alegarse discrepancia o diferencia si aún no se sabe cuál es el texto que adoptará la mayoría de cada Cámara como texto definitivo para que se pueda confrontar con el de la otra y así determinar sus diferencias.

“De otra parte debe agregarse que tampoco se infringe el artículo 165 del Estatuto Máximo que exige la aprobación del proyecto de Ley en primer debate en la Comisión correspondiente de cada Cámara, como en la plenaria de las mismas, por cuanto la comisión accidental conjunta a que alude el artículo 161 de la Constitución Nacional, viene a reemplazar a la Comisión permanente constitucional en la discusión y aprobación de la norma nueva que reemplazará aquella sobre la cual se presentó discrepancia en las Cámaras. Además obsérvese que el nuevo texto debe también ser discutido y aprobado en la Plenaria del Senado como de la Cámara, cumpliendo así los debates respectivos.

“Finalmente debe aclararse que la Comisión accidental que se integre para efectos de dar aplicación al artículo 161 de la Carta, única y exclusivamente puede ocuparse del estudio y análisis de las disposiciones del proyecto de Ley que hubieren sido objeto de “discrepancias”, o lo que es lo mismo, de aquellas normas cuyo texto hubiere sido aprobado en la plenaria de una Cámara en forma diferente al de la otra. De manera que la Comisión citada no puede entrar a modificar preceptos del proyecto de Ley sobre los cuales no hubiera existido “discrepancia”.

“La función de la Comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional, es entonces, la de preparar el texto que habrá de reemplazar a aquél sobre el cual surgieron discrepancias en las plenarias de las Cámaras, como a bien tenga, siempre y cuando éste corresponda al querer mayoritario del Congreso Nacional.

“En estas circunstancias no encuentra la Corte Constitucional que el parágrafo del artículo 13 de la Ley 4 de 1.992 hubiere lesionado los artículos 157 y 161 de la Carta Política y por el contrario su texto fue producto del cumplimiento por parte del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de los mandatos constitucionales que regulan el trámite de las leyes.” (C-167/93 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz) (Negrillas fuera del original)

“Posteriormente, dicho proyecto pasó al Senado de la República y allí a la Comisión Primera donde fue repartido al senador Parmenio Cuéllar Bastidas. La Comisión Primera del Senado, el 13 de abril de 1993, aprobó informe del ponente sobre el proyecto en primer debate, introduciéndole nuevas modificaciones según la ponencia y dentro de los debates adelantados durante las sesiones correspondientes; luego, el 16 de junio de 1993, la sesión plenaria de dicha Corporación aprobó en segundo debate el texto del proyecto con nuevas modificaciones.

“En este caso, se reunió una comisión bicameral y accidental de las que están previstas en el artículo 161 de la Constitución Nacional para estudiar las modificaciones introducidas durante los debates en el Senado y, según consta en las Gacetas del Congreso 218 del 19 de junio y 406 de noviembre de 1993, aquellas fueron aprobadas debidamente por las sesiones plenarias del Senado y de la Cámara de representantes el 18 de junio del mismo año. La mencionada comisión estuvo integrada por representantes y senadores y resolvió aceptar íntegramente las modificaciones que le hizo el Senado de la República al proyecto.

“(…)

“Obsérvese que el proyecto que se examina fue tramitado dentro de la Legislatura 1992-1993, que terminó el 20 de junio del año anterior, y dentro de la legislatura correspondiente, en cumplimiento de lo establecido por el citado artículo 153 de la Constitución, lo cual descarta de plano que se pueda enmendar el proyecto por razones de fondo o materiales y de contenido. (C-088/94 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz) (Negrillas fuera del original)

Y más recientemente manifestó:

“El texto actual del artículo 33 de la Ley 190 de 1995, fue introducido y aprobado en el segundo debate del Senado por unanimidad (artículo 34 del proyecto de ley N° 018 de 1993 acumulado al 036 de 1993 Cámara – 214 de 1994 Senado – Gacetas del Congreso N° 271 de 24 de diciembre de 1994 y 105 de mayo 25 de 1995). Dado que el texto aprobado no coincidía con el texto del artículo 108 aprobado en segundo debate de la Cámara de Representantes (según el cual los procesos disciplinarios no debían estar sujetos a reserva), se optó por conformar una Comisión de Conciliación, integrada por miembros de una y otra Cámara. Dicha Comisión acogió el texto aprobado en segundo debate del Senado por unanimidad (Gacetas del Congreso Nº 105 de 25 de mayo y 123 de junio 5 de 1995) y lo propuso a las plenarias de cada una de las cámaras. La plenaria del Senado aprobó el proyecto, sin modificación alguna, el 30 de mayo de 1995 (Gaceta del Congreso Nº 123 de 5 de junio de 1995) y la plenaria de la Cámara el 17 de mayo del mismo año, por unanimidad de los 158 representantes presentes en la sesión (Gaceta del Congreso Nº 116 de 31 de mayo de 1995).

“El trámite verificado se adecua a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, en virtud del cual se establece una excepción al trámite reglamentario ordinario. En efecto, si durante el segundo debate de una y otra Cámara, surgieren discrepancias respecto de un determinado proyecto de ley, resulta legítimo, de acuerdo al artículo 161 de la Carta, conformar una comisión accidental o de conciliación, integrada por miembros de cada una de las cámaras, a fin de que preparen un texto de conciliación, únicamente respecto de los

artículos sobre los cuales existieren divergencias, para someterlo a decisión final en las respectivas plenarias.

"(…)

"Según se pudo constatar en las Gacetas del Congreso antes citadas, el trámite del artículo que se estudia se sujetó a lo establecido en el artículo 161 y fue posteriormente aprobado por las plenarias de cada una de las cámaras." (C-054-96 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) (Negrillas fuera del original)

Como se deduce del acervo jurisprudencial citado, es la Comisión accidental bicameral y no la Comisión constitucional permanente la llamada a conocer y concertar las discrepancias que puedan surgir entre los textos aprobados en una y otra cámara, sin que ello signifique un desconocimiento al trámite ordinario establecido en el artículo 157 Superior. En efecto, es de la naturaleza del proceso legislativo que durante el segundo debate se introduzcan modificaciones al proyecto aprobado por la primera de las Cámaras y que de las mismas conozca una comisión especial, para evitar que el texto en discusión tenga que regresar a la Cámara de la cual partió, y de este modo se dilate injustificadamente la expedición de la ley.

Ahora bien, el eje de la argumentación de la mayoría, plasmado en la Sentencia, se centra en la interpretación, -a nuestro juicio errónea y peligrosamente restrictiva- del término "discrepancias" utilizado tanto en el artículo 161 Superior como en el 186 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Congreso, referidas ambas normas a la integración de comisiones accidentales con el objeto, precisamente, de conciliar tales discrepancias cuando surgieren en las cámaras respecto del articulado de un proyecto. La mayoría se aferró a la interpretación según la cual las discrepancias sólo pueden darse en torno a temas que ya hubieren sido tratados, desde un comienzo, por ambas cámaras durante el trámite legislativo. Por nuestra parte, y atenidos no sólo a una interpretación más acorde con lo que es la naturaleza de la función legislativa sino del texto mismo de las normas, en especial al propio Reglamento del Congreso, el término "discrepancias" abarca también el hecho de que en el curso de los debates se hubiere introducido disposiciones nuevas, esto es asuntos que no hubieren sido tratados previamente en el curso del trámite legislativo por parte de la respectiva comisión permanente o de la plenaria de una de las cámaras.

En efecto, así lo establece claramente el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992:

"ARTICULO 186-. Comisiones accidentales. Para efectos de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

"Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consid3eración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

"Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas." (Subrayas y negrillas fuera de texto).

En este mismo sentido, en oportunidad pasada, al declarar exequible el artículo 135 de la Ley 6ª de 1992, incluido en el segundo debate del proyecto que culminó con la aprobación de la mencionada ley, la Corte tuvo oportunidad de señalar:

"Ahora bien, el artículo 160 de la CP faculta a las plenarias de las cámaras para introducir a los proyectos de ley, durante el segundo debate, "las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias". Por su parte, a las Comisiones Accidentales, previstas en el artículo 161 de la CP, les corresponde preparar un texto que concilie las diferencias que surgieren entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, para que sea sometido a decisión final en la plenaria de cada una de ellas. El artículo 135, como se pudo apreciar, fue aprobado en plenaria del Senado como artículo nuevo, lo cual involucraba una discrepancia frente al respectivo texto aprobado en la plenaria de la Cámara, que no lo incluía. En este orden de ideas, la Comisión Accidental obrando dentro de la esfera de su competencia constitucional y legal, preparó el texto que sometió a la decisión final en sesión plenaria de cada cámara, aprobación que se otorgó el día 24 de junio de 1992 en la Cámara y en el Senado, según se desprende de los antecedentes legislativos remitidos a esta Corte por el Congreso de la República." (Sentencia C-333/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). (negrillas y subrayas fuera de texto).

Posteriormente, al asumir el estudio de inconstitucionalidad del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, parcialmente adicionado en segundo debate, la Corporación reiteró:

"Lo que sí es indudable es que las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad." (Sentencia C-282/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Siguiendo la misma línea jurisprudencial, este Tribunal volvió a expresar:

"Los artículos de un proyecto de ley aprobado por las cámaras, que solamente figuren en el texto aprobado en segundo debate por una de las cámaras, constituyen discrepancias respecto del proyecto, que dan lugar, a la aplicación del artículo 161. Como éste prevé expresamente la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE en cada una de las cámaras, al aprobar éstas un texto único del proyecto, preparado por las comisiones accidentales, queda cumplido el requisito de la aprobación en SEGUNDO DEBATE del texto único del proyecto. Un texto igual del proyecto ha sido, por esta vía del artículo 161 de la Constitución, aprobado en segundo debate por la Cámara y el Senado.

"No sería sensato exigir que siempre los proyectos de ley aprobados en principio en segundo debate por las dos cámaras constaran de los mismos artículos, y que las discrepancias a que se refiere el artículo 161 de la Constitución fueran solamente de forma, de redacción, de estilo. Esta exigencia sería especialmente ilógica en tratándose de proyectos que constan de muchos artículos. Piénsese, por ejemplo, en un proyecto de código: ¿cómo pretender que algunos artículos que una de las cámaras aprobó inicialmente en segundo debate, no puedan ser modificados o suprimidos por la otra, también en segundo debate? Esos artículos que una

cámara ha aprobado en segundo debate y que la otra no ha considerado o ha negado, constituyen las discrepancias respecto del proyecto, discrepancias que prevé el artículo 161 de la Constitución y que explican la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE." (Sentencia C-376/95, M.P. Jorge Arango Mejía).

Así las cosas, es lógico suponer que si las facultades extraordinarias de que trata el artículo 120 de la Ley 486 fueron solicitadas por el Gobierno Nacional en el debate adelantado ante la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, luego de surtido el trámite del proyecto ante la Cámara de Representantes, se trataba en realidad de un articulo nuevo que, obviamente, le correspondía conciliar a la Comisión Accidental bicameral y aprobar a las plenarias de ambas Cámaras, como efectivamente ocurrió.

Y es que, reiterando lo dicho inicialmente, las facultades extraordinarias no son una excepción al trámite accidental mencionado. De ningún precepto constitucional se desprende que a la solicitud de facultades especiales no se le pueda aplicar el procedimiento contenido en los artículos 160 y 161 Superiores y 178 de la Ley 5ª de 1992, pues aquellas, como cualquier iniciativa legislativa, se encuentran amparadas por los principios de autonomía, pluralismo y participación que le son propios a la actividad parlamentaria y que constituyen el fundamento sobre el cual se edifican las comunidades democráticas. Son pues dichas normas las que, armónicamente interpretadas, sustentan el criterio que ahora nos permitimos exponer, mismo que, además, se encuentra apoyado en jurisprudencia anterior de esta misma Corporación, en la que explícitamente se avaló la inclusión de facultades extraordinarias en segundo debate y que extrañamente ahora se ha desconocido.

Sobre el particular, se dijo en la Sentencia C-022 de 1994, en la que se declaró exequible el artículo 142 de la Ley 30 de 1992:

"Inicialmente el actor afirma que el Senado de la República no "conoció" sobre el otorgamiento de facultades al Gobierno para reestructurar la Universidad Nacional, adición hecha en el curso del segundo debate en la Cámara de Representantes pero no contenida en el proyecto aprobado en el Senado en sesión del 19 de noviembre de 1992 y publicado en la Gaceta del Congreso Nº 179.

"El proyecto de ley Nº 81 de 1992 fue presentado al Senado de la República por el entonces Ministro de Educación Nacional, Dr. Carlos Holmes Trujillo, y repartido la Comisión Sexta Constitucional Permanente. Aprobado en primero y segundo debates en el Senado de la República, luego de publicado en la Gaceta del Congreso Nº 159, Año I del 17 de noviembre de 1992, hizo tránsito a la Cámara de Representantes donde, con el número de proyecto 161 de 1992, también recibió aprobación en primero y segundo debates, el último llevado a cabo el 15 de diciembre de 1992 (Gaceta Nº 206, Año I). Debido a las modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes, se nombró una comisión accidental por los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas, con el fin de estudiar las modificaciones y presentar concepto para su final aprobación. El respectivo pliego de modificaciones – incluido el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno para reestructurar a la Universidad Nacional – obtuvo una mayoría de 93 votos afirmativos en sesión del 15 de diciembre de 1992 de la Cámara de Representantes según certificación aportada al proceso por su Subsecretario General. Por su parte, el Senado de la República también dispuso la aprobación del concepto favorable

rendido por la Comisión Accidental en sesión Plenaria del 16 de diciembre de 1992 (Gaceta Nº 218).

“Encontrándose plenamente demostrados los anteriores hechos, cabe concluir que no le asiste razón al demandante cuando afirma que el Senado no impartió su aprobación en el sentido de otorgarle al Gobierno facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, ya que efectivamente aprobó esta adición a la norma que vendría a convertirse en el artículo 142 de la Ley 30 de 1992.” (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Con idéntico criterio, esta Corporación encontró ajustado a la Constitución las facultades extraordinarias reconocidas por el numeral 4° del artículo 248 de la Ley, las cuales fueron incluidas en segundo debate:

“Quinta.- Argumento basado en la supuesta inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 248, por haber sido introducido en el segundo debate.-

“Es necesario desechar el argumento, expuesto en la demanda, sobre la supuesta inexequibilidad del numeral 4o. del artículo 248, por “haber sido introducido en el transcurso del segundo debate y no haber sido devuelto a las respectivas comisiones a efectos de que se surtiera en ellas el primer debate”. El inciso segundo del artículo 160 de la Constitución es claro: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. Lo que debe ser aprobado en primer debate es el proyecto de ley, que puede ser modificado en el segundo debate, como lo establece la norma últimamente citada.” (Sentencia C-376/95, M.P. Jorge Arango Mejía).

Nótese, además, como las facultades extraordinarias solicitadas por el gobierno no constituían una materia extraña al texto de la Ley 489, pues si a través de la misma se conformó el Estatuto Básico de organización y funcionamiento de la Administración Pública, las facultades reconocidas en su artículo 120 estaban dirigidas, precisamente, a reestructurar la administración pública y racionalizar los trámites innecesarios existentes en ella, lo cual muestra una clara relación de conexidad entre ambos asuntos.

En este orden de ideas, resulta absurdo -por decirlo menos-, considerar que el artículo 157 de la Constitución Política impida tramitar una solicitud de facultades extraordinarias, por el hecho de haber sido solicitadas durante el desarrollo del segundo debate, cuando las mismas no constituyen la materia principal del proyecto sometido a consideración del Congreso. Esta posición, asumida por la mayoría en la Sentencia, es el producto de una interpretación aislada y equivocada del mencionado artículo, que tiende a desconocer el verdadero alcance que el constituyente del 91 quiso reconocerle a las comisiones de conciliación y al trámite legislativo excepcional, cual es el de agilizar el proceso de formación de las leyes manteniendo incólume la libre participación democrática.

Esta Corporación, en no pocas ocasiones, ha precisado que la interpretación de los dispositivos constitucionales deben estar gobernados “por un criterio de razonabilidad, por cuanto las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables”9. Ello implica que el operador jurídico a quien corresponde ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, no pueda atenerse, en su función interpretativa, al sentido literal de una norma Superior cuando

ésta, aplicada aisladamente, produzca consecuencias absurdas y contrarias a las derivadas de una interpretación sistemática y finalista del texto de la Constitución Política.

Sobre el particular, ha dicho la Corte que:

"Cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística. (Sentencia C-011/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Por lo demás, el cambio de jurisprudencia operado en esta Sentencia tiene otro efecto adicional, cual es el de desvirtuar y, por ende, debilitar el sistema bicameral vigente desde siempre en Colombia y mantenido, con muy buen juicio, por el Constituyente de 1991. En efecto, el bicameralismo ha sido consagrado en todas las constituciones colombianas, desde la de Cúcuta de 1821, y no por un simple prurito de los sucesivos reformadores de nuestra Carta Política. La adopción de este sistema, en lugar del de la cámara única, que han adoptado algunos países, entre ellos los sometidos a regímenes autocráticos, obedece, en las democracias modernas, a una razón principal: la de que una cámara sirva de contrapeso y de reflexión a la otra. Con ello se logra, obviamente, un mayor análisis y decantación de los proyectos de ley, en el entendido de que en esta materia no se trata tanto de un asunto de cantidad o de celeridad, sino de calidad. Precisamente una de las objeciones más serias que se hacen al unicameralismo es la del peligro de aprobar leyes en forma precipitada y sin un margen razonable de debate y de reflexión. Por eso este sistema es más propio de las autocracias que de las democracias. Si bien en sus orígenes en Inglaterra, y luego en los Estados de la Europa Occidental, la razón de ser del bicameralismo fue la de que una de las cámaras sirviera de órgano de representación del estamento nobiliario y, en los Estados Unidos, desde su independencia, la de representar en igualdad de condiciones a los Estados federados, hoy en día en las democracias modernas la razón principal de este sistema es la que hemos señalado: la de que exista lo que los doctrinantes han denominado una cámara de reflexión.

El hecho entonces de pretender que en el curso del trámite de los proyectos de ley no puedan introducirse, en cualquiera de las instancias del debate, temas nuevos -como es, en este caso, el del otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo cuando ellas se avalen indispensables, a juicio de los propios legisladores o del gobierno, bajo condición, como ocurre en el caso colombiano, de que ellas deban ser solicitadas expresamente por el Ejecutivo- constituye, a nuestro juicio, un duro golpe al sistema bicameral el cual, por esencia, supone que no pueda cercenarse la voluntad del legislador cuando quiera que éste considere conveniente y necesario adicionar o complementar el proyecto original sometido a su consideración. Y menos aún, habida cuenta de que la propia Constitución Política prevé la manera de dar participación, en todo caso, a las dos cámaras y a las respectivas comisiones permanentes, para que expresen su acuerdo o desacuerdo con las adiciones propuestas, lo cual se hace a través de la integración de las comisiones accidentales y, luego, del sometimiento del texto por ellas acordado a las plenarias de las dos cámaras, todo lo cual se

hizo en el presente caso.

En conclusión, queda claro que la decisión adoptada en la Sentencia respecto del que fuera el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, constituye un retroceso en la evolución institucional del bicameralismo que ha regido en Colombia a lo largo de toda su historia republicana. Ello, porque al aplicarle al trámite de las discusiones legislativas un criterio de extremo rigor formalista, que no corresponde al establecido por el orden Constitucional, se lesiona la independencia y autonomía de cada una de las cámaras y se trunca el espíritu central de la dinámica parlamentaria que, como su mismo nombre lo indica, reside fundamentalmente en el diálogo y la reflexión que en torno a la formación de las leyes, debe existir entre las diferentes fuerzas políticas de la Nación. El proceso formativo de las normas jurídicas, cuando éste corresponde ejercerlo a un órgano legislativo bicameral, tiene que regirse por criterios de calidad y cuidado, que se reflejan en la posibilidad de introducir modificaciones a la propuesta legislativa original, a fin de que las disposiciones resultantes del mismo sean en todo coherentes y cumplan los objetivos que inspiran su incorporación al Estado de Derecho.

Fecha ut supra

Eduardo Cifuentes Muñoz Vladimiro Naranjo Mesa

Magistrado Magistrado

Salvamento parcial de voto a la sentencia C-702/99

COMISION ACCIDENTAL, COMISION PERMANENTE Y COMISION DE MEDIACION (Salvamento parcial de voto)

En providencias que se citan en la sentencia objeto del presente salvamento de voto muestra consistente orientación en el sentido de que las comisiones accidentales no reemplazan a las comisiones permanentes y por ende los proyectos que han sido aprobados por éstas, con idéntico contenido, no pueden ser modificados en las comisiones de mediación. Así mismo, parece exigirse en la sentencia de la fecha, según las transcripciones hechas, que las controversias a que se refiere el artículo 161 de la Constitución versen sobre textos discutidos y aprobados en cada Cámara que contengan positivamente la materia objeto de controversia o diferencia.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Encuadran en proyecto de ley originalmente presentado (Salvamento parcial de voto)

Si bien el otorgamiento de facultades extraordinarias, específicamente, no fue objeto de aprobación en los debates, tanto en comisión como en plenaria en la Cámara de Representantes, es también claro que ellas se encuadran dentro del proyecto inicialmente presentado pues él se refería a los desarrollos legales necesarios, previstos en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución que implicaban resolver sobre condicionamientos que debía fijar el legislador en torno de la reforma del régimen de organización y funcionamiento de la Administración y del ejercicio de las funciones administrativas. Entonces el otorgamiento de las facultades extraordinarias, en principio

hace referencia a temas discutidos dentro del trámite del proyecto de ley, con la salvedad de los aspectos relativos a la reforma de la estructura de los organismos de Control a que se refieren los numerales 6 y 7 del mencionado artículo 120 de la ley, pues estos aspectos son extraños a las materias propias del proyecto, según el título del mismo y el contenido fijado en el propio proyecto (Artículos 1°, 2° y 40). Dentro del planteamiento que inspira este salvamento, esas disposiciones (numerales 6 y 7 del artículo 120) en cuanto facultan al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, carecen de soporte constitucional. No sucede lo mismo con las autorizaciones contenidas en los numerales 1 a 5 del artículo 120 pues éstas se refieren a autorizaciones atinentes a la organización y funcionamiento de la Administración, materias propias del proyecto inicial que fueron objeto de los debates y aprobaciones desde el comienzo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance expresión solicitud expresa del Gobierno/COMISION ACCIDENTAL-Funciones (Salvamento parcial de voto)

Se señala en la sentencia que la solicitud de las facultades extraordinarias ha debido efectuarse desde el comienzo del trámite del proyecto de ley y no, como sucedió, en un momento posterior (durante el debate en la comisión permanente del Senado). Sobre el particular debe recabarse en las expresiones utilizadas en el texto constitucional. En efecto, el numeral 10 del artículo 150 alude no a iniciativa sino a solicitud expresa del Gobierno. Si la norma superior exigiere iniciativa, sería condición inexcusable que en el correspondiente proyecto hubiese figurado la solicitud, debidamente sustentada sobre las facultades. Pero, a mi juicio, el supuesto normativo, en concordancia con el citado inciso segundo del artículo 160 de la C.P., sí permitía que, a condición de la relación material a que se hizo alusión, fuese solicitada la modificación del proyecto, con el objeto de incluir el artículo sobre facultades extraordinarias, durante el trámite, contando naturalmente con que la comisión accidental debatiera y aprobara, como en efecto lo hizo, el texto unificado que buscaba salvar las discrepancias o diferencias entre el artículado aprobado en la Cámara de Representantes – sin inclusión de la disposición sobre facultades- y el aprobado por el Senado de la República – con el artículo pertinente-. Consta que tal texto unificado fue sometido a decisión final de la plenaria de cada cámara. No aceptar la misión y funciones de las comisiones accidentales, en los términos expuestos, lleva indefectiblemente a hacer inútil su existencia y acción contra el querer del Constituyente y del propio legislador expresado en la ley de reglamento del Congreso (la 5a de 1.992).

ENTIDADES PUBLICAS-Fusión (Salvamento parcial de voto)

No existiendo, entonces, en la Constitución señalamiento del grado de intensidad en el ejercicio de la función legislativa para el caso de la fusión de entidades, conforme al artículo 189, 15, no puede, a mi juicio, la Corte, sin ocupar el lugar del legislador, imponer a éste, más allá de la necesaria derivación del principio de razonabilidad, señalar esa gradación. Y mucho menos en los términos en que lo pretendió en la decisión de la cual me aparto. En efecto, la conclusión que surge luego de la lectura de la sentencia apunta a que en ningún caso el legislador puede establecer condicionamientos, pues si lo hace con amplitud dejará la puerta abierta para que el Gobierno actúe con “arbitrariedad” y si lo hace de manera pormenorizada invadirá la esfera propia del Gobierno. Estimo que el artículo 51 de la ley 489 de 1.998 ha debido declararse ajustado a la Constitución, lo que, de otra parte, habría

guardado la necesaria coherencia con la decisión tomada por la Corte en la misma providencia respecto del artículo 52, ibídem, cuya fuente normativa se encuentra en la misma disposición constitucional, esto es en el citado artículo 189, numeral 15. No sobra destacar que si bien, como pone de presente la decisión mayoritaria, algunas de las reglas contenidas en el artículo 51 de la ley hacen referencia a los principios constitucionales llamados a orientar la acción de las autoridades administrativas en todas sus actuaciones, esa puntualización para el caso de la fusión, no resulta inocua ni contraria a la Constitución; se trata de derroteros que, dentro de la libertad configurativa entendió necesario fijar el legislador para el específico propósito de que el Presidente de la República ejerza la función constitucional permanente, pero condicionada, que le otorgó el constituyente.

Referencia: Expediente D-2296

Muy respetuosamente expreso a continuación las razones de mi desacuerdo parcial con la decisión contenida en la sentencia C-702/99, circunscrito a los ordinales cuarto, parcial, y noveno de su parte resolutiva, en consonancia con los pertinentes apartados de la parte considerativa.

La decisión mayoritaria se basa en la consideración de que el artículo 120 de la ley 489 de 1.998 no fue objeto de los debates que ordena la Constitución Política, y que los supuestos constitucionales – art. 178- y legales – ley 5a de 1.992- que permiten la acción de las comisiones de mediación no se dan en el presente caso "...pues el texto nuevo sobre las facultades extraordinarias es, sin lugar a dudas una materia nueva, mal podría haber aprobado en primer y segundo debate la Cámara de Representantes, cuando la solicitud del Gobierno se presentó durante el Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado que fue en el tiempo, posterior a los ya mencionados".

La Constitución Política, como es sabido establece los requerimientos de fondo y de procedimiento que deben observarse para que un determinado proyecto se presente, tramite y llegue a ser ley de la República.

Así, se exige publicación previa del proyecto antes de su curso en la Comisión respectiva, aprobación en primer debate en la comisión permanente de cada Cámara, salvo lo que se determine sobre debate conjunto en comisiones, aprobación en cada Cámara en segundo debate y obtención de la sanción del Gobierno (Artículo 157 C.P.).

Ahora bien, la propia Constitución prevé en segundo debate cada cámara pueda introducir al proyecto "las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias" artículo 160, segundo y que cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, "ambas integrarán comisiones accidentales que reunidas conjuntamente prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto".

La jurisprudencia de esta Corte, en providencias que se citan en la sentencia objeto del presente salvamento de voto muestra consistente orientación en el sentido de que las comisiones accidentales no reemplazan a las comisiones permanentes y por ende los proyectos que han sido aprobados por éstas, con idéntico contenido, no pueden ser modificados en las comisiones de mediación. Así mismo, parece exigirse en la sentencia de la

fecha, según las transcripciones hechas, que las controversias a que se refiere el artículo 161 de la Constitución versen sobre textos discutidos y aprobados en cada Cámara que contengan positivamente la materia objeto de controversia o diferencia.

Al respecto considero que de la lectura integral del artículo 161 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 160, y de las disposiciones pertinentes de la ley 5a de 1.992 surgen otras conclusiones, en las cuales apoyo mi voto disidente:

– El artículo 120 de la ley 489 de 1.992 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera decretos con fuerza de ley sobre las materias enunciadas en los 7 numerales que conforman su contenido. De esas facultades algunas tienen relación directa con el tema general de la ley (numerales 1 a 5 inclusive); otras como las relativas a la reorganización de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación (Numerales 6 y 7) en cuanto exceden el ámbito de la administración pública no tienen relación con los temas inicialmente propuestos a la consideración del Honorable Congreso Nacional – Cámara de Representantes-.

– En armonía con estas puntualizaciones, es claro, a mi juicio, que si bien el otorgamiento de facultades extraordinarias, específicamente, no fue objeto de aprobación en los debates, tanto en comisión como en plenaria en la Cámara de Representantes, es también claro que ellas se encuadran dentro del proyecto inicialmente presentado pues él se refería a los desarrollos legales necesarios, previstos en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución que implicaban resolver sobre condicionamientos que debía fijar el legislador en torno de la reforma del régimen de organización y funcionamiento de la Administración y del ejercicio de las funciones administrativas. Entonces el otorgamiento de las facultades extraordinarias, en principio hace referencia a temas discutidos dentro del trámite del proyecto de ley, con la salvedad de los aspectos relativos a la reforma de la estructura de los organismos de Control a que se refieren los numerales 6 y 7 del mencionado artículo 120 de la ley, pues estos aspectos son extraños a las materias propias del proyecto, según el título del mismo y el contenido fijado en el propio proyecto (Artículos 1°, 2° y 40). Dentro del planteamiento que inspira este salvamento, esas disposiciones (numerales 6 y 7 del artículo 120) en cuanto facultan al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, carecen de soporte constitucional.

No sucede lo mismo con las autorizaciones contenidas en los numerales 1 a 5 del artículo 120 pues éstas se refieren a autorizaciones atinentes a la organización y funcionamiento de la Administración, materias propias del proyecto inicial que fueron objeto de los debates y aprobaciones desde el comienzo.

– Se señala en la sentencia que la solicitud de las facultades extraordinarias ha debido efectuarse desde el comienzo del trámite del proyecto de ley y no, como sucedió, en un momento posterior (durante el debate en la comisión permanente del Senado). Sobre el particular debe recabarse en las expresiones utilizadas en el texto constitucional. En efecto, el numeral 10 del artículo 150 alude no a iniciativa sino a solicitud expresa del Gobierno. Si la norma superior exigiere iniciativa, sería condición inexcusable que en el correspondiente proyecto hubiese figurado la solicitud, debidamente sustentada sobre las facultades. Pero, a mi juicio, el supuesto normativo, en concordancia con el citado inciso segundo del artículo

160 de la C.P., sí permitía que, a condición de la relación material a que se hizo alusión, fuese solicitada la modificación del proyecto, con el objeto de incluir el artículo sobre facultades extraordinarias, durante el trámite, contando naturalmente con que la comisión accidental debatiera y aprobara, como en efecto lo hizo, el texto unificado que buscaba salvar las discrepancias o diferencias entre el artículado aprobado en la Cámara de Representantes –sin inclusión de la disposición sobre facultades- y el aprobado por el Senado de la República –con el artículo pertinente-. Consta que tal texto unificado fue sometido a decisión final de la plenaria de cada cámara.

No aceptar la misión y funciones de las comisiones accidentales, en los términos expuestos, lleva indefectiblemente a hacer inútil su existencia y acción contra el querer del Constituyente y del propio legislador expresado en la ley de reglamento del Congreso (la 5a de 1.992).

2. La declaratoria de inexequibilidad del artículo 51 de la ley 489 de 1.998.

La decisión mayoritaria se basa en que las normas que de acuerdo con el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política compete expedir al Congreso Nacional, mediante ley, para dar cauce necesario y apropiado a las funciones que allí se enuncian a cargo del Presidente de la República en cuanto a la fusión y supresión de entidades u organismos del orden nacional, no cumplen las condiciones previstas por el legislador.

En efecto, conforme a la decisión mayoritaria "…. la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad" -Subrayas fuera de texto-.

Dentro de ese marco, encuentra la decisión mayoritaria que en "el artículo 51 de la ley demandada, se incurre por el legislador, en los dos vicios acabados de mencionar, como quiera que resulta vago e impreciso señalar que el Presidente de la República puede disponer la fusión de entidades y organismos nacionales para "garantizar la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública", pues, como resulta apenas obvio, esto no agrega nada a los criterios bajo los cuales ha de cumplirse, siempre, la función administrativa; tampoco puede afirmarse que la finalidad constitucional se alcanza señalándole al Ejecutivo que ha de "evitar duplicidad de funciones y actividades", dado que ello se encuentra ínsito en una administración que se ajuste a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución, que ordena que la "función administrativa" se desarrolle, entre otros, con sujeción a los principios de la "eficacia" y "celeridad", en beneficio de los usuarios del servicio y para garantizar la realización de los cometidos estatales.

"Del mismo modo, la vaguedad e imprecisión de la norma acusada aparece de bulto, cuando

en el inciso segundo de la misma se ordena al Presidente de la República, que en el acto en que decrete la fusión de entidades u organismos nacionales disponga sobre la subrogación de obligaciones y derechos, la titularidad y destinación de bienes o rentas, o sobre los ajustes presupuestales necesarios, pues, sobre el particular no se le señala ninguna pauta o criterio de carácter general sino que se le remite a "las normas que rigen la materia", que, tratándose de entidades públicas, el legislador ha debido precisar.

"En cuanto a los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, se observa por la Corte que en ellos se entrelazan principios o enunciados de carácter general y algunas normas de carácter particular y concreto, que regulan en detalle aspectos propios de la eventual fusión de entidades, que, por lo mismo, devienen en violatorias de la Carta, como las relativas a los actos o contratos que deban extenderse u otorgarse con motivo de la fusión o supresión de las mismas, o la indicación del número de folio de matrícula inmobiliaria, o el dato que identifique el registro de un bien o de un derecho que les pertenezcan".

Sobre el particular es pertinente anotar:

– En el numeral 15 del artículo 189, como se ha expresado, y bien lo recuerda la decisión de la Corte, se prevé que las funciones presidenciales de fusionar y suprimir entidades o organismos deben ejercitarse de conformidad con la ley.

Ahora bien, es claro que no establece la Carta requerimientos especiales en cuanto a la extensión o intensidad del condicionamiento que señale el legislador, por lo que hay que entender que, dentro de la necesaria razonabilidad, puede él, en este caso, graduar, dentro de la más amplia libertad configurativa, las posibilidades de acción del Presidente de la República, determinando los eventos o causales cuya ocurrencia den lugar, según el caso, a la fusión o a la supresión de entidades.

El supuesto anterior, según ha puntualizado esta Corporación en jurisprudencia que reitera la sentencia objeto del presente salvamento, difiere del previsto en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución respecto de la modificación de la estructura de las entidades nacionales, pues esta disposición condiciona el ejercicio de tales funciones a que el legislador determine previamente "los principios y reglas generales". Entonces, en este evento la Constitución sí determina la intensidad y extensión de los condicionamientos que ha de imponer el legislador al Presidente de la República con la precisión que ellos deben circunscribirse al señalamiento de principios y reglas generales. En consecuencia, está vedada a la ley toda regulación que exceda un marco general.

– No existiendo, entonces, en la Constitución señalamiento del grado de intensidad en el ejercicio de la función legislativa para el caso de la fusión de entidades, conforme al artículo 189, 15, no puede, a mi juicio, la Corte, sin ocupar el lugar del legislador, imponer a éste, más allá de la necesaria derivación del principio de razonabilidad, señalar esa gradación. Y mucho menos en los términos en que lo pretendió en la decisión de la cual me aparto. En efecto, la conclusión que surge luego de la lectura de la sentencia apunta a que en ningún caso el legislador puede establecer condicionamientos, pues si lo hace con amplitud dejará la puerta abierta para que el Gobierno actúe con "arbitrariedad" y si lo hace de manera pormenorizada invadirá la esfera propia del Gobierno.

Por las anteriores consideraciones, estimo que el artículo 51 de la ley 489 de 1.998 ha debido declararse ajustado a la Constitución, lo que, de otra parte, habría guardado la necesaria coherencia con la decisión tomada por la Corte en la misma providencia respecto del artículo 52, ibídem, cuya fuente normativa se encuentra en la misma disposición constitucional, esto es en el citado artículo 189, numeral 15.

– Finalmente, no sobra destacar que si bien, como pone de presente la decisión mayoritaria, algunas de las reglas contenidas en el artículo 51 de la ley hacen referencia a los principios constitucionales llamados a orientar la acción de las autoridades administrativas en todas sus actuaciones, esa puntualización para el caso de la fusión, no resulta inocua ni contraria a la Constitución; se trata de derroteros que, dentro de la libertad configurativa entendió necesario fijar el legislador para el específico propósito de que el Presidente de la República ejerza la función constitucional permanente, pero condicionada, que le otorgó el constituyente.

La consideración de que la amplitud en los enunciados legales propicia la arbitrariedad en las acciones a cargo del Presidente de la República desplaza, en forma inapropiada, el juicio hacia los actos de ejecución, lo cual excede el control de constitucionalidad propio de la Corte (Sentencia C-109/95).

De otra parte, tampoco puede olvidarse que al legislador corresponde fijar los requisitos de los actos jurídicos y los efectos de los mismos, entre ellos las responsabilidades derivadas de la fusión, como se hace de manera puntual en el referido artículo 51 de la ley. Es claro que si la ley hubiere omitido tales aspectos, ello no podría suplirse por el Presidente de la República en ejercicio de sus propias funciones como suprema autoridad administrativa.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

1 Cfr. pp. 47 ss.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell

3 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencia C-262/95

5 Ibid.

6 Sentencia C-031/95 M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

7 Karl Kautsky, Parlamentarismo y Democracia, Editora Nacional. Madrid (España). Pág. 150.

8 Sentencia C-055/95 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

9 Sentencia Ibídem.