

C-845-99

Sentencia C-845/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA

Referencia: Expediente D-2330

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ley 110 del 13 de enero de 1999 “por el cual se reestructura un Consejo Superior.”

Actora: Faride Alexandra García Ramirez

Temas:

Reestructuración del Consejo Superior en virtud de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 489 de 1998 y denominación como Consejo Superior de la Carrera Notarial

Composición y funciones

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., octubre veintisiete (27) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana FARIDE ALEXANDRA GARCÍA RAMÍREZ solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable del Decreto Ley 110 de 1999, “por el cual se reestructura un Consejo Superior”.

Por auto del 5 de marzo de 1999, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda y ordenó su fijación en lista, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas al señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; al

señor Ministro de Justicia y del Derecho y al señor Superintendente de Notariado y Registro.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones, procede la Corte a decidir.

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del Decreto Ley 110 de 1999, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial No. 43478 del lunes 18 de enero de 1999.

Decreto Ley 110 de 1999

“Por el cual se reestructura un Consejo Superior”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los numerales 11 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política

y por el numeral 1º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 164 del Decreto-Ley 960 de 1970 estableció que el Consejo Superior de la Administración de Justicia es el ente encargado de administrar la carrera notarial y los concursos.

Que la H. Corte Constitucional en sentencias S.U.- 250 de 1998 y C-741 de 1998 estableció que el Consejo Superior de la Administración de Justicia no ha sido suprimido por la Constitución Política ni alguna otra norma y por lo tanto se encuentra vigente.

Que la H. Corte Constitucional ordena en la sentencia C-741 de 1998 que mientras el legislador no regule la materia de manera distinta, la entidad encargada de administrar los concursos y la carrera notarial se denominará “Consejo Superior”.

Que el artículo 120 de la Ley 489 del 24 de diciembre de 1998 reviste al Presidente de la

República de facultades extraordinarias para que en el término de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de dicha Ley, expida normas con fuerza de Ley para 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, además de otras entidades; con el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y la reducción del gasto público.

ARTÍCULO 1º.- Denominación. El Consejo Superior de la Administración de Justicia se denominará en adelante, Consejo Superior de la Carrera Notarial.

Son funciones del Consejo Superior de la Carrera Notarial:

- a. Administrar la carrera notarial.
- b. Administrar los concursos de ingreso a la carrera notarial.

ARTÍCULO 2º.- Composición. El Consejo Superior de la Carrera Notarial estará integrado de la siguiente manera:

El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, quien lo presidirá.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Dos representantes del Presidente de la República.

El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Dos notarios, uno de ellos de primera categoría, con sus respectivos suplentes personales.

Parágrafo 1º. Los representantes del Presidente de la República y de los notarios en el Consejo Superior de la Carrera Notarial serán designados para períodos de dos años.

Parágrafo 2º. El Superintendente de Notariado y Registro asistirá con voz al Consejo Superior de la Carrera Notarial. La Secretaría Técnica del Consejo Superior de la Carrera Notarial será

ejercida por el Superintendente Delegado para el Notariado.

Parágrafo Transitorio. Los notarios designados de acuerdo con el parágrafo transitorio del artículo 3 del Decreto 2458 de 1998, se entienden elegidos para el Consejo Superior de la Carrera Notarial de que trata el presente decreto.

ARTÍCULO 3º.- Funcionamiento. El Consejo Superior de la Carrera Notarial se reunirá cada vez que fuere convocado por su presidente y por derecho propio al menos en dos oportunidades cada año.

ARTÍCULO 4º.- Vigencia. El presente Decreto con fuerza de Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 1º del Decreto 2458 de 1998.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C.,

a los trece (13) días del mes de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

III. LA DEMANDA

La actora explica que al modificar la estructura del Consejo Superior de la Administración de Justicia, el Presidente de la República pretermiñó las reglas y principios generales que le fijó el legislador en el artículo 54 de la Ley 489, con lo cual violó el artículo 189-16 de la Carta, conforme al cual el gobierno nacional debe acometer los procesos de reestructuración de los organismos administrativos del orden nacional, con estricta sujeción a los parámetros que, a ese efecto, le haya señalado el Congreso de la República.

Señala así mismo, que la reestructuración del Consejo Superior de la Administración de Justicia no respondió a ninguna de las finalidades para las cuales fueron conferidas las facultades extraordinarias al Presidente de la República, las cuales, conforme al parágrafo 1º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, tenían el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y reducir el gasto público.

A su juicio, "... la reforma lo que simplemente plantea, es cambiar unos importantes

servidores públicos que integraban el precitado Consejo, por otros no menos importantes, igualmente servidores públicos.”

Por otra parte, la actora estima que, así mismo, el Presidente de la República invadió la órbita del Congreso por cuanto desarrolló temas de la carrera administrativa y del concurso notarial que, conforme al artículo 131 concordante con el artículo 125 de la Carta Política, son de competencia privativa del legislador. Agrega que las facultades extraordinarias no comprendieron esas materias, por lo que mal podría haber legislado el Ejecutivo en relación con ellas.

Por último, la demandante plantea, a manera de cargo subsidiario, para el evento de no prosperar los anteriores, que el artículo 2º. comporta violación del artículo 123 inciso 3º. y del artículo 210 inciso 1º. C.P. en cuanto asigna claras funciones administrativas a particulares, sin señalar los requisitos que deben acreditar para poder desempeñarlas (se refiere a los dos representantes del Presidente y a los dos notarios con sus respectivos suplentes personales, que integran el Consejo Superior de la Carrera Notarial).

A este respecto, la actora pide a la Corte pronunciar “una sentencia de constitucionalidad condicionada respecto de lo expresado por el artículo 2º. del Decreto 110 de 1999, con el fin de que todos aquellos particulares, sea notarios o nó, que ejerzan cualquier función administrativa dentro del Consejo Superior de la Carrera Notarial, cumplan previamente las condiciones que manda el artículo 210 Constitucional y que son las señaladas en los artículos 110 a 114 de la Ley 489 de 1998.”

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1. Los doctores PARMENIO CUÉLLAR BASTIDAS -a la sazón Ministro de Justicia- y JAIME ARRUBLA PAUCAR, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, mediante escrito conjunto intervinieron en defensa de la constitucionalidad del Decreto acusado.

Los intervinientes comienzan por afirmar la competencia de esta Corporación para pronunciarse sobre el Decreto 110 de 1999, pese a que admiten que en su expedición se incurrió en un yerro jurídico consistente en que “al hacer mención de las facultades que el Presidente de la República tuvo en cuenta para expedirlo, se observa que el Decreto supuestamente está sustentado en los numerales 11 (potestad reglamentaria) y 16 del

artículo 189 (modificación de la estructura interna de las entidades y organismos del nivel central, con sujeción a las reglas y principios que establezca la Ley), cuando su expedición se fundamenta en “el numeral 1º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, que le otorgó facultades extraordinarias” lo cual, en su criterio, puede inequívocamente concluirse a partir de la naturaleza jurídica del Consejo Superior de la Administración de Justicia y del acto de su creación.

Para desvirtuar el cargo de supuesta violación al numeral 15 del artículo 189 de la Carta, los intervinientes señalan que no se está ni suprimiendo ni fusionando entidad alguna, sino reestructurando una entidad que tiene el carácter de órgano consultivo. Agregan que “en el supuesto caso en que dicho decreto deviniera de la competencia regulada en el numeral 16 del artículo 189 Superior, se encuentra plenamente ajustado a las reglas y principios que estableció el legislador en la Ley 489 de 1998.”

A propósito de la pretendida extralimitación de las facultades, los intervinientes señalan que la demandante no confronta en ninguna parte de su demanda el contenido normativo del Decreto 110 de 1999 con las facultades que al Presidente de la República confirió el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, cotejo que, según recuerdan los impugnantes, esta Corte ha estimado que es necesario, pues sin el no se puede concluir si hubo realmente un desbordamiento en las facultades de legislar o no.

Con todo, expresan que el Decreto acusado se ajusta perfectamente a la habilitación conferida por el Congreso de la República pues reestructura un Consejo Superior, y este es un organismo consultivo de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, lo cual es consonante con las facultades, las cuales habilitaron al Presidente de la República para suprimir, fusionar, reestructurar o transformar las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del nivel nacional.

Para desvirtuar los cargos relacionados con el desconocimiento de los principios de eficacia y racionalidad, que según el artículo 120 de la Ley 489, deberían constituir la razón de ser de los procesos de reestructuración de las entidades administrativas del orden nacional, los intervinientes manifiestan que “... racionalizar el aparato estatal indica que con las modificaciones que se realicen, se genere eficiencia o eficacia en la administración, se cumplan los cometidos y finalidades estatales, lo cual, en suma, generará a corto, mediano o

largo plazo, una reducción del gasto público.”

De otra parte, los intervinientes señalan que es inexacto el entendimiento de la actora cuando considera que la reestructuración tenía que basarse en estudios, máxime cuando en este caso, en la parte considerativa se consignó expresamente el propósito de dar cumplimiento y desarrollo a los fallos proferidos por la Corte Constitucional; consideran que esta situación es la que precisamente ilustra que no en todos los eventos son exigibles los estudios que echa de menos la demandante, y mucho menos cuando el acto de reestructuración simplemente acoge pronunciamientos jurisprudenciales que en sí mismos sustentan el acto de la reestructuración, en este caso, para hacer viables los concursos y la carrera notarial.

En cuanto a la usurpación de la órbita de competencia que para regular la carrera notarial, el artículo 131 de la Carta Política atribuye al legislador, manifiestan que el decreto demandado no pretende, ni tiene la virtud de regular aspecto alguno de la carrera notarial; se limita a reestructurar un Consejo Superior, sin modificar los aspectos sustanciales de la carrera notarial, ni de los concursos para acceder a ella.

Por último, consideran improcedente el cargo que en forma subsidiaria plantea la actora respecto del artículo 2º. que cuestiona la inclusión de particulares en el Consejo Superior (dos representantes del Presidente y dos notarios, con sus respectivos suplentes personales) pues, en su criterio este parte de dos errores conceptuales: el de confundir el ente que en sí tiene la función con sus miembros individualmente considerados (i); y, el de predicar del supuesto incumplimiento de unos requisitos legales, vicios de inconstitucionalidad (ii).

1. La abogada GLORIA CECILIA CHAVES ALMANZA, actuando como apoderada del Señor Superintendente de Notariado y Registro defiende la constitucionalidad de la preceptiva acusada pues, en su opinión, el Presidente de la República al dictar el decreto en cuestión, hizo uso de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso de la República a través del artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Afirma que los principios de eficiencia y eficacia se cumplieron con la reestructuración del ente, pues, como lo hizo constar el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, en la

intervención que sobre los cambios de integrantes propuso en sesión del Consejo Superior cuya Acta aporta, el Gobierno consideraba incorrecto, desde el punto de vista constitucional que, los organismos controladores formaran parte de la actividad administrativa que es objeto de control, lo que ilustra que al recomponer su integración, buscó garantizarle a los administrados una vigilancia administrativa y un control jurisdiccional imparcial sobre las actuaciones de este cuerpo.

De otra parte, considera que el Presidente de la República no reguló ni reglamentó el servicio público notarial, sino que se limitó a reestructurar la integración del ente encargado de administrar la carrera y los concursos y, en consecuencia, de designar los notarios.

Finalmente, menciona que no se puede hacer un juicio de constitucionalidad condicionada en cuanto a la designación de unos particulares dentro del Consejo Superior de la Carrera Notarial, a lo cual agrega que este aparte ya fué objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación.

I. EL MINISTERIO PUBLICO

La Sala Plena de esta Corporación, en auto proferido el 28 de abril de 1999, no aceptó el impedimento planteado por el Señor Procurador General de la Nación, por lo cual, este procedió a rendir su concepto, en el que solicita se declare la inconstitucionalidad del Decreto 110 de 1999.

La Vista Fiscal comienza por estudiar el tema de la competencia de la Corte Constitucional y parte del supuesto que es competente para conocer de la presente demanda.

Sostiene que el Gobierno Nacional, no actuó con fundamento en las facultades previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 del Estatuto Fundamental, puesto que no suprimió ni fusionó organismos administrativos nacionales y, menos aún, modificó la estructura de un organismo del orden nacional, lo que significa que para su expedición no tenía por qué sujetarse a los principios y reglas generales contemplados en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, como equivocadamente lo afirma la actora.

De otra parte, el señor Procurador General de la Nación encuentra fundada la alegada

extralimitación de funciones que se le imputa al Presidente de la República. En este sentido, sostiene que como la norma demandada se expidió con fundamento en las facultades extraordinarias del numeral 1º. del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional estaba en la obligación de observar lo previsto en el párrafo 1º de la citada disposición, por lo cual, la modificación de la integración del Consejo Superior de la Carrera Notarial, debía corresponder a los propósitos contemplados en el mencionado párrafo; por ende, inspirarse en razones de eficiencia y eficacia y no ser simplemente el resultado de una decisión discrecional del Gobierno Nacional.

Finalmente, respecto de las funciones ejercidas por particulares dentro del Consejo Superior de la Carrera Notarial, el Señor Procurador le pide a la Corte no acceder a la petición de la demandante por considerarla improcedente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia

En atención a que lo acusado es un Decreto Ley expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias que el Congreso confirió al Presidente de la República por virtud del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.5 de la Constitución Política.

Segunda.- La inexecutable del Decreto 110 de 1999, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998.-

No hay duda acerca de que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 fue el que sirvió de fuente de validez a la expedición del Decreto que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte, pues, como quedó reseñado en acápite precedente, el propio Gobierno así lo hizo constar y le pidió a la Corporación declararlo, al considerarla competente para examinar su constitucionalidad, en el escrito conjunto que presentaron el para entonces Ministro de Justicia y el señor Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en defensa de su constitucionalidad.

El Gobierno expuso su posición en términos concluyentes en el escrito mencionado, según

puede inferirse del siguiente aparte:

“El decreto 110 de 1999 contiene un yerro jurídico, que sin embargo no permite que se le descalifique o se le endilgue inconstitucionalidad.

Si se revisa detenidamente el decreto, encontramos que al hacer mención de las facultades que el Presidente de la República tuvo en cuenta para expedirlo, se observa que el decreto supuestamente está sustentado en los numerales 11 (potestad reglamentaria) y 16 (modificación de la estructura interna de las entidades y organismos del nivel central, con sujeción a las reglas y principios que establezca la ley) del artículo 189, y el numeral 1º. Del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, que le otorgó facultades extraordinarias.

Sin embargo, en los considerandos del mismo decreto, se establece con claridad que para su expedición se hizo uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en virtud del artículo 120 de la Ley 489 de 1998. Y no de otra forma se hubiese podido dictar el acto, por cuanto la naturaleza jurídica del ya hoy reestructurado Consejo Superior de Administración de Justicia obligaba a que por Ley fuese creado o modificado.

En efecto, el Consejo Superior de Administración de Justicia, fue creado por el artículo 4º del decreto 1698 de 1964 (decreto extraordinario con fuerza de Ley), como un organismo consultivo del Gobierno, al que posteriormente y con una composición diferente -para esos eventos- también se encargó de la función de administrar la carrera notarial y los concursos para acceder a ella.

Y al ser un organismo consultivo -de aquellos que la Ley 489 de 1998 en el párrafo 2º del artículo 38 establece son de creación legal- su modificación implicaba la expedición de un acto del legislador, en este caso extraordinario, máxime cuando la sentencia C-741 del dos de diciembre de 1998, con ponencia del magistrado, Dr. Alejandro Martínez Caballero, indicó que sólo hasta cuando el legislador lo indicara, el Consejo Superior de la Administración de Justicia se denominaría Consejo Superior, por la declaración de inexecutable de la expresión “de la Administración de Justicia”.

Sin embargo, el error jurídico mencionado no puede permanecer en el acto, toda vez que genera inseguridad jurídica y problemas de interpretación respecto de la naturaleza jurídica del decreto, por lo que, se solicita a la H. Corte Constitucional, que en uso de sus

atribuciones, declare la inexecutable de la expresión "... por los numerales 11 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y..." en la medida en que la mención de estas facultades no se aviene a los postulados constitucionales en cuanto a la naturaleza de los actos de creación, modificación o reestructuración de entes públicos, ni muchos menos, de aquellos relacionados con las facultades extraordinarias."

De otra parte, conviene recordar que esta Corporación, mediante Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, con ponencia de quien también presenta esta providencia, declaró inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, desde la fecha de promulgación de la misma, la cual se cumplió con su publicación en el Diario Oficial No. 43458 del 29 de diciembre de 1998.

Síguese de lo anterior que, por obvias razones de unidad normativa, el Decreto 110 de 1999 es también inexecutable, comoquiera que fué expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que esta Corte declaró inconstitucionales a partir del acto mismo de su concesión, precisamente por estimar que al haber sido otorgadas en forma viciada, nunca nacieron a la vida jurídica.

Es, pues, del caso, reiterar las razones que sustentaron la declaratoria de inexecutable del artículo 120 a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998:

"...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 inexecutable, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno.

..."

Así, pues, corresponderá en esta oportunidad, proferir pronunciamiento de inexecutableidad en relación con el Decreto 110 de 1999, no sin antes señalar que la práctica de invocar diversas fuentes formales y materiales para sustentar la expedición del decreto, evidencia falencias de técnica jurídica, que inciden en la efectividad de su control de constitucionalidad.

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

RESUELVE:

A partir de la fecha de su promulgación, DECLARAR INEXEQUIBLE el Decreto 110 del 13 de enero de 1999, que el Presidente de la República expidió en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, declaradas inexecutableas por la sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, 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