

C-950-99

Sentencia C-950/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA/SUPRESION DE TRAMITES

Referencia: Expediente D-2501

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 154 del Decreto 1122 de 1999.

Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., primero (1o.) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Hernán Gil Echeverry promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 154 del Decreto 1122 de 1999.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

“DECRETO 1122 DE 1999

(junio 26)

por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.

Artículo 154. Conciliación en materia contencioso administrativa. Ningún Centro de Conciliación podrá conocer de conciliaciones en materia contencioso administrativa. En consecuencia, se derogan los párrafos 1 y 2 del artículo 67, la expresión “contencioso administrativa” del artículo 77 y la totalidad del artículo 79 de la Ley 446 de 1998.

En el evento en que las entidades públicas requieran utilizar el mecanismo de conciliación, como forma alternativa de solución de conflictos, sólo podrán acudir a la conciliación prejudicial ante el Agente del Ministerio Público, o a la conciliación judicial ante el funcionario judicial competente, de conformidad con la reglamentación vigente sobre la materia.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo regirá a partir del 1º de enero del año 2000.”.

III. LA DEMANDA

El actor manifiesta que la norma acusada viola lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, porque no existe coincidencia entre la materia objeto de la norma acusada y las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo.

Señala el actor, que analizado el artículo 120 de la ley de facultades, por ninguna parte aparece la facultad de suprimir la atribución que tienen los Centros de Conciliación para tramitar la conciliación administrativa. Es así como en ninguno de los numerales de dicho precepto se mencionan las Cámaras de Comercio y demás centros privados de conciliación, los cuales no forman parte del Ejecutivo. Por consiguiente, existe en su criterio un evidente exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, por haber eliminado trámites surtidos ante los Centros de Conciliación.

De otra parte, afirma que con la eliminación de la conciliación administrativa ante los centros de conciliación se produce el efecto contrario al buscado por la ley de facultades, debido a que la acumulación y concentración de la conciliación ante los funcionarios de la Procuraduría, implicará un aumento del gasto público por la necesidad de disponer de más

funcionarios que asuman este servicio, única forma de garantizar la eficacia en el servicio de la conciliación.

Finalmente, indica que el parágrafo 3º del artículo 120 dispone que el Ejecutivo no podrá modificar código y leyes estatutarias; y resulta que la norma demandada produce una modificación al principio consagrado en el artículo 69 de la ley 80 de 1993 que establece la prohibición de utilizar mecanismos alternos de solución de conflictos, como lo es la conciliación. Y desconoce también, el artículo 13 de la ley estatutaria de administración de justicia que regula la conciliación entre particulares, como método alternativo de solución de conflictos sin limitaciones.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención Ciudadana

Dentro del término de fijación en lista, intervinieron los ciudadanos Carlos Gustavo Guzman Romero, en nombre propio, y como director de uno de los centros de conciliación que funcionan en el país, Jorge Pallares Bossa, Director del Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Cartagena, y Eugenio Marulanda Gómez, Representante legal de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, quienes intervinieron con el objeto de coadyuvar la demanda.

Según el ciudadano Guzmán Romero, el Gobierno se excedió en el ejercicio de sus funciones, pues de conformidad con los mandatos constitucionales y aquellos contenidos en la ley estatutaria de administración de justicia, es una ley estatutaria la que señala quienes ejercen facultades jurisdiccionales en Colombia, y por lo tanto no le era permitido al ejecutivo entrar a limitarla.

Por su parte, el ciudadano Pallares Bosa afirma que prohibir la prestación del servicio de conciliación administrativa en centros de conciliación rompe con las innumerables bondades que el sistema ofrece, por lo cual su eliminación tendría muy graves efectos en la administración de justicia, que no prohíbe en su artículo 116 ese tipo de medios alternativos de solución de conflictos.

Finalmente, el ciudadano Marulanda Gómez manifiesta que prohibir la posibilidad de la

conciliación administrativa ante los Centros de Conciliación, no garantiza la eficiencia y eficacia de la función administrativa y mucho menos reduce el gasto público, porque esta figura se creó e implementó para coadyuvar la iniciativa de la descongestión judicial, la cual necesariamente contribuye en la disminución de la carga de trabajo de los jueces. Además, señala que la centralización y acumulación de las conciliaciones ante los funcionarios del Ministerio Público, implica un aumento del gasto público, porque se requiere un mayor número de funcionarios que puedan desempeñar esta labor con la eficiencia y eficacia requerida.

De esa manera, sostiene que si no se aumenta el gasto público contratando más funcionarios que desempeñen dicha función, se reducirá abruptamente la eficiencia y eficacia, con la cual se cumple esta función por parte de los particulares, como es el caso de los Centros de Conciliación de las Cámaras de Comercio del país.

2. Intervención de Autoridad Pública

Según el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, la norma acusada se encuentra ajustada a la Constitución, por cuanto el legislador extraordinario dentro de la órbita de sus competencias puede modificar mediante una ley lo que otra hubiese dispuesto, sin que tal posibilidad contraría los preceptos constitucionales, como en efecto se hizo. Las facultades otorgadas mediante la ley 489 de 1998 no se limitaron a permitir la reestructuración de las entidades públicas, o la eliminación de trámites de menor envergadura, sino que, de acuerdo con sus finalidades superiores, permitieron ampliar el campo de acción del gobierno para optimizar el funcionamiento estatal en aquellas áreas en las que fue necesario ajustar el funcionamiento administrativo, como aquella en la que se mueve la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, en la medida en que no sólo los trámites y procedimientos correspondientes a la fase meramente ejecutiva u operacional son los generadores de ineficacia, ineficiencia y exceso de gasto.

Por consiguiente, concluye que al no encontrarse reparo alguno respecto de la concordancia de la norma acusada y las normas constitucionales que se alegan como vulneradas, no es aceptable el cargo planteado en la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 1907 del 11 de octubre de 1999, el señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar la inconstitucionalidad del Decreto 1122 de 1999.

Señala, en primer lugar, que el Decreto ibídem fue expedido por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 4º del artículo 120 de la ley 489 de 1998, precepto éste que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-470 de 1999, a partir de la fecha de la promulgación de la ley.

Por consiguiente, según el concepto fiscal, que la Corte no puede adelantar control de constitucionalidad de forma y fondo de la norma impugnada, por cuanto al derrumbarse el soporte o sustento jurídico que sirvió de base para su expedición, consecuentemente deviene el desaparecimiento de las disposiciones que se expidieron con fundamento en el mismo. De manera que por sustracción de materia, en consideración al decaimiento de la norma en cuyo texto se encuentra incluida la disposición acusada, la Corte no tendría precepto sobre el cual realizar el estudio de confrontación con la Constitución, pues de antemano y con certeza se conoce que se encuentra fuera del ordenamiento jurídico y no debe estar produciendo efectos.

Sin embargo señala, que en atención a que el precepto demandado produjo efectos jurídicos durante su vigencia, se hace imperioso que la Corte declare su inconstitucionalidad a partir de la fecha de su expedición, ésta es, el 26 de junio de 1999. Por consiguiente, el Procurador solicita se declare la inconstitucionalidad no sólo de la norma acusada, sino de la totalidad del Decreto 1122 de 1999.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda que, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, se formula contra el artículo 154 del Decreto 1122 de 1999.

2. Cosa Juzgada Constitucional en relación con el Decreto 1122 de 1999

1- Para efectos del asunto bajo examen, debe señalarse que el Presidente de la República expidió el Decreto 1122 del 26 de junio de 1999, “por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4º del artículo 120 de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998.

El citado artículo 120 ibídem, según el numeral noveno de la parte resolutive de la sentencia C-702 de 20 de septiembre de 1999, MP. Dr. Fabio Morón Díaz, fue declarado inexecutable a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998.

2. Por su parte, el Decreto 1122 de 1999 fue objeto de examen constitucional por parte de esta Corporación, el cual mediante providencia C-923 del dieciocho (18) de noviembre de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis, fue declarado inexecutable como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, en cuanto desapareció del ordenamiento jurídico la norma que servía de sustento para la expedición de los decretos con fuerza de ley en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por esa disposición.

Señaló la Corporación en la citada sentencia, como fundamentos para su determinación, los siguientes:

“Por lo anterior, es claro que la fuente normativa directa e inmediata de las disposiciones contenidas en el Decreto 1122 de 1999 es la autorización extraordinaria otorgada por el legislador en la norma legal declarada ya como inconstitucional por esta Corporación.

La Corte de manera general ha señalado que se configura una “inconstitucionalidad consecuencial” cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias¹. De manera específica también la Corte se ha pronunciado sobre decretos expedidos en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la ley 489 de 1998 y ha dado aplicación a la figura de la inconstitucionalidad consecuencial al declarar la inexecutable de los Decretos 110 de 1999 y 1155 de 1999, expedidos con base en las

mismas facultades, en las Sentencias C-845 de 1992 y C-870A de 1993, respectivamente.

Así mismo, en las sentencias en cita, la Corporación, en armonía con la declaratoria de inexequibilidad del artículo 120 de la Ley 489, que se expidió con efectos desde la fecha de promulgación de la misma, decidió que la inexequibilidad de los Decretos dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias “por obvias razones de unidad normativa”, debía proferirse con efectos desde la fecha de promulgación, como quiera que fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias declaradas 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.

(...)

Si bien es cierto que en el presente proceso la acción se encaminó contra algunas disposiciones y no contra la totalidad del Decreto 1122, la Corte habrá de conformar la unidad normativa y declarar la inexequibilidad de todo el Decreto siguiendo la orientación que sobre el particular ha adoptado esta Corporación” (negritas fuera de texto).

Por consiguiente, en virtud de que ha operado la cosa juzgada constitucional respecto del Decreto 1122 de 1999, habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-923 del dieciocho de noviembre de 1999, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Estar a lo resuelto en la sentencia C-923 de 1999, que declaró inexecutable el Decreto 1122 de 1999.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-950/99

Referencia: Expediente D-2501

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 154 del Decreto-Ley 1122 de 1999, dictado con base en las facultades establecidas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Teniendo en cuenta que los suscritos magistrados salvamos nuestro voto respecto de la decisión adoptada mediante la Sentencia C-702 de 1999, que decidió declarar inexecutable el artículo 120 de la ley 489 de 1999, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales nos remitimos, en el presente caso nos permitimos aclarar el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada, hemos compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Ver, entre otras, las Sentencias C-448 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

2 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

3 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.