C-969-99

Sentencia C-969/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA

Referencia: Expedientes D-2630, D-2655 y D-2659, acumulados

Acción pública de inconstitucionalidad contra los decretos 1064, 1122, 1123, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1139, 1142, 1144, 1145, 1146, 1147, 1149, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1178, 1179, 1180, 1181 y 1184, todos de 1999, dictados con base en las facultades establecidas en el artículo 120 de la ley 489 de 1998.

Actor: Benjamin Ochoa Moreno Y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre primero (1º.) 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 trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos BENJAMIN OCHOA MORENO (Expediente D-2630), JOSE HILARIO TORRES ACOSTA (Expediente D-2655) y HECTOR GARCIA GARCIA (Expediente D-2659), demandaron los Decretos 1064, 1122, 1123, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1139, 1142, 1144, 1145, 1146, 1147, 1149, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1178, 1179, 1180, 1181 y 1184, todos de 1999. La Sala Plena en sesión llevada a cabo el tres (3) de octubre del año en curso resolvió acumular los expediente D-2659 y D-2655 al expediente D-2630, para que fueran tramitados y decididos conjuntamente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir sobre las demandas de la referencia.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el encabezamiento de cada uno de los decretos demandados, cuyo texto, publicado en los respectivos Diarios Oficiales, se incorpora a la presente

providencia. Dada la decisión que habrá de adoptar la Corte, se transcribirán también los apartes pertinentes relacionados con la facultad que en ellos se invoca como soporte para su expedición:

DECRETO	TITULO	DIARIO OFICIAL
D. 1064 26 de junio 1999	Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional. “El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 numeral 3º de la ley 489 de 1998, “DECRETA:	43.615-2 29 de junio 1999
D. 1122 26 de junio 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 fé. “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4º del artículo 120 de la ley 489 de 1998, “DECRETA:	

43.622-1

29 de junio 1999

D. 1123

29 de junio

1999

Por el cual se reestructura el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”, -Invemar, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “Jhon Von Newman”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” .

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a las reglas previstas en el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.624-34

29 de junio

1999

D. 1131

29 de junio

1999

“Por el cual se fusionan el Instituto Nacional para Ciegos, INCI, y el Instituto Nacional para Sordos, INSOR en el Instituto Nacional para la Prevención y problemas de la Discapacidad, Inpred, y se dictan otras disposiciones.

“DECRETA

43.623-23

29 de junio 1999

D. 1132

29 de junio

1999

“Por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Ahorro

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.624-16

29 de junio

1999

D. 1134

29 de junio

1999

Por el cual se suprime la Corporación para la Convivencia Ciudadana en la Región de Urabá “Conciudadana” y se ordena su liquidación.

“DECRETA:

43.620-36

29 de junio 1999

D.1135

29 de junio

1999

Por el cual se suprime la Unidad par la Atención de Asuntos Indígenas y se ordena su liquidación

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.621-10

29 de junio 1999

D. 1136

29 de junio

1999

Por el cual se suprime la Corporación nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Paéz y Zonas Aledañas “NASA KIWE” y se ordena su liquidación.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.621-10

29 de junio 1999

D.1139

29 de junio

1999

“Por el cual se dispone la escisión de carbocol

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 2º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-5

29 de junio

1999

D. 1142

29 de junio

1999

Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoria General de la República

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 6º del artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.621-1

29 de junio 1999

D. 1144

29 de junio

1999

Normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, estructura, funciones y dependencias.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 6º del artículo 120 de la ley 489 de 1998, y habiendo oído el concepto del Contralor General de la República,

“DECRETA:

43.620-1

29 de junio 1999

D. 1145

29 de junio 1999

Normas del régimen especial de carrera administrativa de la Contraloría General de la República.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 6º del artículo 120 de la ley 489 de 1998, y habiendo oído el concepto del Contralor General de la República,

“DECRETA:

43.620-11

29 de junio 1999

D 1146

29 de junio

1999

Por el cual se establece la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales que le confiere el numeral 6º del artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.620-15

29 de junio 1999

D 1147

29 de junio

1999

Por el cual se establece la planta de personal de la Contraloría General de la República.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 6º del artículo 120 de la ley 489 de 1998, y considerando que el Gobierno Nacional escucho el concepto del Contralor General de la República de que trata el parágrafo 4º del artículo 120 de la ley 489 de 1998,

Que analizadas las necesidades, competencias y responsabilidades a cargo de la Contraloría General de la República es necesario establecer una planta de personal que permita el cumplimiento eficiente y eficaz de la gestión a cargo de la Contraloría General de la República,

“DECRETA:

43.620-16

29 de junio 1999

29 de junio

1999

Por el cual se modifica la estructura del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 6º del artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.621-8

29 junio de 1999

D. 1153

29 de junio

1999

“Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-17

29 de junio

1999

D. 1154

29 de junio

1999

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.623-15

29 de junio

1999

D. 1155

29 de junio

1999

“Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 numeral 7º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.624-1

29 de junio

D 1156

29 de junio

1999

“Por el cual se modifican la estructura de competencia interno y del régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º del artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.620-19

29 de junio

1999

D. 1157

29 de junio

1999

“Por el cual se establece el Sistema de Clasificación, nomenclatura, remuneración y requisitos de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 7º del artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998, y en concordancia con las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

“DECRETA

43.624-42

29 de junio

1999

D. 1158

29 de junio

1999

“Por el cual se establece la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación.

“DECRETA

43.625-33

29 de junio

1999

D. 1159

29 de junio

1999

“Por el cual se fusiona el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX con el Ministerio de Comercio Exterior.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.621-12

29 de junio

1999

D. 1160

29 de junio

1999

“Por el cual se adiciona el decreto 1071 de 1999

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.623-18

29 de junio

D. 1161

29 junio

1999

“Por el cual se reestructura y transforma la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Corelca

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-12

29 de junio

1999

D. 1162

29 de junio

1999

“Por el cual se reforman los Sistemas y procedimientos contables y financieros utilizados para el manejo del pasivo pensional de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias de reestructuración que le confiere el artículo 120 de la ley 489 de 1998, y considerando…

“DECRETA

43.625-13

29 de junio

1999

D. 1163

29 de junio

1999

“Por el cual se modifica la estructura del patrimonio de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias de reestructuración que le confiere el artículo 120 de la ley 489 de 1998, y considerando…

“DECRETA

43.625-15

29 de junio

1999

D. 1164

29 de junio

1999

“Por el cual se dispone la fusión del Instituto de Fomento Industrial IFI, la Financiera Energética Nacional FEN, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE, la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER en el Fondo Financiero Nacional S.A.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.626-20

junio 29

1999

D. 1165

29 de junio

1999

“Por el cual se reestructura la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.623-27

29 de junio 1999

D. 1166

29 de junio

1999

“Por el cual se suprime el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria, El Consejo Nacional de Economía Solidaria y el Fondo de Fomento a la Economía Solidaria.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.623-31

29 de junio 1999

D. 1167

29 de junio

1999

“Se adoptan medidas en relación con las entidades financieras en las cuales existe participación de entidades públicas del orden nacional.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-2

29 de junio

1999

D. 1168

29 de junio

1999

“Por el cual se suprime el Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público y se ordena su liquidación.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-1

29 de junio

1999

D. 1169

29 de junio

1999

Por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan disposiciones relacionadas con el Fondo Nacional de Notariado y el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA:

43.620-36

29 de junio 1999

D. 1170

29 de junio

1999

Por el cual se reestructura el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario “INPEC”

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 120 del de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.621-11

29 de junio

1999

29 de junio

1999

“Por el cual se reestructura la Comisión Nacional de Regalías

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-24

29 de junio

1999

D-1179

“Por el cual se reestructura el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1º del artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.626-13

29 de junio

1999

D. 1180

29 de junio

1999

“Por el cual se reestructuran las Comisiones de Regulación

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.625-17

29 de junio

1999

D. 1181

1999

“Por el cual se regula el servicio exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 120 numeral 5º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.626-2

29 de Junio 1999

D. 1184

29 de junio

1999

“Por el cual se suprime la Dirección Nacional del Derecho de Autor y se orden su liquidación

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 numeral 1º de la ley 489 de 1998,

“DECRETA

43.626-1

29 de junio

1999

III. LA DEMANDA

Consideran los demandantes que las disposiciones acusadas vulneran el artículo 150-10 de la C.P., dado que al ser declarada inconstitucional la norma habilitante que dio origen a las mismas, el artículo 120 de la Ley 489 de 19981, desde la fecha de su promulgación, esto es desde el 29 de diciembre de ese mismo año, los decretos que se produjeron invocándola como fundamento, fueron expedidos careciendo el Presidente de la República de competencia para hacerlo.

En opinión del demandante BENJAMIN OCHOA MORENO, “…. lo accesorio corre la suerte de lo principal”, luego, si la norma que otorgaba facultades extraordinarias fue declarada inexequible desde la fecha en que se expidió, con mayor razón los decretos que se dictaron con fundamento en ella deben ser retirados del ordenamiento jurídico, también desde la misma fecha de su promulgación.

Otro de los actores, el señor JOSE HILARIO TORRES ACOSTA, quien demandó específicamente el decreto 1164 de 1999, por el cual se dispuso la fusión del Instituto de Fomento Industrial IFI, la Financiera Energética Nacional, FEN, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, la FINDETER, en el Fondo Financiero Nacional, con el mismo fundamento alegó también la violación del artículo 4 de la C.P., que establece que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre ésta y una norma jurídica, se aplicará la primera, pues según él se abre espacio para aplicar la excepción de inconstitucionalidad que contempla la misma Carta Política.

Por su parte el ciudadano HECTOR GARCIA GARCIA, quien demandó el Decreto 1131 de 1999, por el cual se fusionaban el Instituto Nacional para Ciegos INCI y el Instituto Nacional para

Sordos INSOR en el Instituto Nacional para la Prevención y Problemas de la Discapacidad INPRED, alegó además que dicha disposición desborda las facultades extraordinarias que le había otorgado el Congreso al Presidente de la República, las cuales no incluían la de creación de una nueva entidad, y vulnera el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la C.P., pues desconoce de plano la diversidad que se desprende de la problemática de la población sorda y de la población muda, las cuales ameritan un tratamiento distinto dadas las características que las singularizan e individualizan, como ha ocurrido hasta la fecha.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, con fecha 16 de noviembre de 1999, remitió a esta Corporación concepto sobre las demandas de la referencia, a través del cual solicita declarar INCONSTITUCIONALES, a partir de la fecha de su publicación, los decretos 1064, 1122, 1123, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1139, 1142, 1144,1145, 1146, 1147, 149, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1178, 1179, 1180, 1181 y 1184 de 1999.

Sustenta su solicitud en los argumentos que se resumen a continuación:

Los decretos demandados, dice el Procurador, fueron proferidos por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-702 de 20 de septiembre de 1999, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, declaró inexequible el mencionado artículo 120 de la ley 489 de 1998, a partir de la fecha de su promulgación, pues consideró que se había incurrido “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 representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisó sea inexequible, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política”.

Señala el Procurador, que dado que los decretos objeto de la demanda se produjeron con fundamento en las facultades extraordinarias que se le confirieron al Jefe del Estado, a través del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, artículo que como se dijo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, el Presidente de la República perdió las atribuciones legislativas derivadas de tales facultades extraordinarias. Por ende el soporte de estos decretos ha desaparecido, y sus disposiciones no pueden tener efecto alguno en nuestro ordenamiento, razón por la cual deben ser declarados inconstitucionales, pues se presenta el fenómeno que la doctrina mayoritaria de la Corte ha denominado “inconstitucionalidad por consecuencia”.

Lo anterior, por cuanto el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fue declarado inexequible a partir de la fecha de promulgación de la ley que lo contenía, esto es, del 29 de diciembre de 1998, lo que indica que los decretos expedidos invocando las facultades que él otorgaba al Presidente, no pueden producir efecto alguno, pues cuando lo fueron, dicha norma ya había sido retirada del ordenamiento.

V. INTERVENCIONES

INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. La ciudadana Andrea Cheer Leyva.

La ciudadana Andrea Cheer Leyva, presentó ante esta Corporación dentro del término establecido para el efecto, escrito a través del cual impugna la constitucionalidad de las normas demandadas dentro del proceso distinguido con el número 2630, específicamente del decreto 1142 de 1999, por el cual se determinó la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.

Manifiesta la interviniente, que el Decreto 1142 de 1999 fue expedido con base en las facultades atribuidas al Presidente de la República a través del numeral 6 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, las cuales se concedieron entre otras cosas para "no modificar la estructura de la Contraloría General de la República y determinar la organización y funcionamiento de su Auditoría Externa ….".

Señala la interviniente, que la Corte Constitucional ha sido clara y reiterativa al afirmar que los límites temporales y de materia que establece el legislador ordinario al revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias son de obligatoria observancia.

Agregó que para "el caso del Decreto 1142 de 1999, la restricción de materia con respecto al tema del Auditor Externo es bastante clara. De acuerdo con lo dispuesto por el numeral 6º del artículo 120 el Presidente podía expedir normas con fuerza de ley para "determinar la organización y funcionamiento" de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República. La organización y funcionamiento de una entidad en materia jurídica hace referencia a su estructura interna, a la determinación de sus dependencias, a las funciones que éstas cumplen y las relaciones organizacionales entre ellas. Es decir, que la organización y funcionamiento de una entidad tiene que ver con el desarrollo del ámbito interno de la entidad y no con las funciones que ésta debe cumplir frente a los entes que vigila. Así, el tema de las competencias y el ámbito de ejercicio de las mismas escapa el alcance y excede la materia de las facultades extraordinarias de la ley 489 de 1998.

No obstante lo anterior, continúa la interviniente, la normatividad del decreto 1142 de 1999 no sólo determina la organización y el funcionamiento de la Auditoría Externa, sino que también se encarga de desarrollar las competencias y facultades de la misma y de ampliar su ámbito de ejercicio. Tanto así, que la normatividad del decreto mencionado le otorga a la Auditoría Externa nuevas competencias que no ejercía con anterioridad y que incluso son ajenas al propósito institucional de la misma establecido por norma constitucional. Ello constituye un evidente exceso en la materia autorizada por las facultades extraordinarias respectivas. Exceso que vicia de inconstitucionalidad el régimen de competencias del Auditor Externo, pues además se le introducen nuevas funciones antes inexistentes".

Además, para la ciudadana interviniente, "el artículo 1º. del decreto 1142 denomina a la Auditoría Externa como "Auditoría General de la República". Dicha denominación no sólo es diferente a aquella que le otorga la Constitución Nacional a la mencionada institución en el artículo 274, sino que además parece indicar un ámbito de competencias mayor al que

efectivamente consagran la Constitución y la ley."

De otra parte, dice, "el numeral 3º del artículo 17 del Decreto 1142 de 1999 establece que será el "Auditor General de la República" quien promueva '…las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las entidades sujetas a su vigilancia'. No obstante el artículo 274 de la Constitución Nacional limita el accionar de la Auditoría Externa a vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales en los casos que lo autorice la ley (ver ley 330 de 1996). La Constitución Nacional le encomienda al Auditor externo la función de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General y de las contralorías territoriales, más no la función de vigilar que éstas cumplan cabalmente las funciones que les han sido encomendadas. Así, se vigila el manejo y la destinación que los entes vigilados le dan al patrimonio público, sin que ello pueda constituir injerencia alguna en la forma en que éstos cumplen con sus funciones propias, lo que presentaría un claro caso de abuso del poder."

2. El ciudadano José Alfredo Gómez Ruíz.

El ciudadano JOSE ALFREDO GOMEZ RUIZ, dentro del término establecido para el efecto, presentó escrito coadyuvando la demanda presentada por el señor Benjamin Ochoa Moreno en contra de los decretos leyes expedidos al amparo del artículo 120 de la ley 489 de 1998.

Señala el coadyuvante, citando varios apartes de la sentencia C-702 de 1999, que "es obvio que la Corte, al declarar la inexequibilidad desde el día de la promulgación de la Ley 489 de 1998 y al considerar que no puede producir efecto alguno, se refiere también a las normas expedidas bajo el amparo del artículo 120.

Los decretos leyes expedidos por el gobierno bajo el amparo legal de las facultades extraordinarias concedidas por medio del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, dice el interviniente, "jamás existieron, ya que nunca hubo facultades para que el Gobierno Nacional los expidiera tal y como lo anota la Corte…".

En su concepto, si el Gobierno Nacional nunca gozó de facultades para expedir los decretos leyes de reestructuración del Estado al no producir efecto alguno el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, los mencionados decretos ley nunca existieron.

INTERVENCIONES OFICIALES

1. Presidencia de la República

El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, doctor Jaime Alberto Arrubla Paucar, en nombre propio y en representación de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, presentó a consideración de la Corte una serie de argumentos que en su concepto permiten concluir que la inexequibilidad de los decretos demandados "debe producir efectos profuturo".

En primer lugar, señala el señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, que la Corte Constitucional es competente para conocer la acción de constitucionalidad instaurada contra los decretos demandados, con excepción del decreto 1123 de 1999, pues el mismo, por "el cual se reestructura el Instituto de Recursos Biológicos "Alexander Humbolt", fue

expedido en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la C.P. y con sujeción a las reglas previstas en el artículo 120 de la ley 489 de 1998.

Improcedencia de la inconstitucionalidad consecuencial

La inconstitucionalidad consecuencial, anota el interviniente, “es una institución procesal que permite la declaración de inexequibilidad por falta de competencia, por el hecho de la declaratoria en igual sentido del decreto de declaración de estado de excepción, que libera a la Corte de hacer otros exámenes de fondo y forma sobre las normas sujetas a su juzgamiento, las cuales pueden ser repetidas en otro acto, siempre que quien lo expida sea competente para ello..... nótese que la Corte declara la inexequibilidad con efectos pro-futuro”.

En el caso de los procesos de la referencia, señala el interviniente, la Corte no ha adoptado la doctrina de la inconstitucionalidad consecuencial, lo que implica que en algunos casos sus fallos tendrán efectos “profuturo” mientras en otros se retrotraerán a la fecha de su promulgación.

Presunción de legalidad y obligatoriedad de los decretos ley expedidos.

Para el interviniente los decretos leyes demandados gozan de presunción de constitucionalidad, hasta tanto esta Corporación declare la inexequibilidad de los mismos, en consecuencia, el Gobierno Nacional, en virtud del mandato del artículo 4 de la C.P., está obligado a darles cumplimiento. “Poner en discusión la obligatoriedad de las leyes antes de la sentencia correspondiente conduciría a la incertidumbre jurídica y atentaría contra la buena marcha de la administración pública”.

Manifiesta, que el Gobierno ha venido dando cumplimiento, como era su obligación, a los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, pues no existe norma positiva ni jurisprudencia alguna que lo habilite para revivir las disposiciones anteriores derogadas por las normas demandadas”. Por eso, y en desarrollo del principio de ejercicio de la función administrativa, las normas demandadas han venido generando efectos, hasta tanto se pronuncie esta Corporación.

La atribución de modificar la Administración Pública no es asunto formal, de comparación lógica abstracta entre normas, por ello el examen de constitucionalidad que condujo a la Corte a identificar un vicio de carácter formal en las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, no puede extenderse a los decretos que fueron dictados en ejercicio de dichas facultades. Por tal motivo, le solicita a la Corte que tenga en cuenta que con fundamento en los decretos demandados se consolidaron en la esfera jurídica una serie de efectos, cuyo desconocimiento puede afectar gravemente la estabilidad jurídico económica y financiera de numerosas entidades estatales y de muchas personas que fueron indemnizadas a raíz de la supresión de sus cargos.

De los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias del artículo 120 de la ley 489 de 1998.

Anota el interviniente, que la Sentencia C-702 de 1999, a través de la cual se declaró

inconstitucional el artículo 120 de la ley 489 de 1998, fue proferida con posterioridad a la expedición de los decretos leyes, en consecuencia, dice, los efectos del fallo de inexequibilidad deben retrotraerse al momento de expedición de la ley; no ocurre lo mismo con los decretos leyes que perdieron su fundamento legal, respecto de los cuales no opera el decaimiento administrativo de que habla el artículo 66 del C.C.A.

Tampoco les es aplicable la excepción de inconstitucionalidad, la cual sólo se aplica en situaciones particulares y no procede de manera general por vicios de competencia. En consecuencia, tales decretos deben ser objeto de pronunciamiento de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional.

Efectos de las sentencias de inexequibilidad.

Señala el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, que de conformidad con el artículo 45 de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, los fallos de inexequibilidad, por regla general, tiene efectos hacia el futuro, salvo que la Corte Constitucional determine otra cosa.

En esa perspectiva, anota el interviniente, "… en el evento que se llegase a la conclusión de que algunos o todos los decretos demandados son inexequibles, dicho pronunciamiento debería tener efectos pro-futuro, tal como lo estableció la propia Corte Constitucional en sentencia T-722 de 1999, por medio de la cual declaró inexequible el Decreto 1178 de 1999, relativo a la Comisión Nacional de Regalías".

Anota el intervinientes, que "en la hipótesis de que la declaratoria de inexequibilidad del artículo 120 de la ley 489 de 1998 se extendiera al fundamento jurídico general de los decretos expedidos con base en ese artículo, debe existir un pronunciamiento en tal sentido con fuerza de cosa juzgada".

Reitera que los decretos expedidos con base en dicho artículo, produjeron efectos jurídicos desde la entrada en vigencia de la ley hasta la fecha, de suerte que han creado situaciones jurídicas de carácter general y particular, que deben ser tenidas en cuenta, dado, "que la declaración de inexequibilidad del artículo 120 a partir de la fecha de la promulgación de la ley no restablece per- se el orden jurídico afectado, sino que se limita a sacar del orden jurídico vigente una norma"

Por último, el señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República solicita a la Corte Constitucional, que convoque a audiencia pública dada la importancia y naturaleza del tema, el cual amerita profundizar y analizar cada uno de los argumentos por él expuestos.

2. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt.

El abogado GUSTAVO ADOLFO GUERRERO RUIZ, asesor jurídico del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, obrando en su calidad de ciudadano, intervino dentro del término establecido para el efecto, con el fin de solicitarle a esta Corporación que se declare incompetente para conocer en juicio de constitucionalidad la demanda presentada contra el Decreto 1123 de 29 de junio de 1999. Sustenta su solicitud en los argumentos que se resumen a continuación:

“Considerando que las facultades invocadas por el Presidente de la República para la expedición del Decreto 1.123 del 29 de junio de 1999 fueron las permanentes consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, conforme a las reglas previstas en el artículo 54 de la ley 489 de 1998, declarado parcialmente exequible por esa Corporación y teniendo en cuenta que el juicio de constitucionalidad sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de estas facultades permanentes no ha sido expresamente atribuido a la Corte Constitucional, y que por ende, corresponde al Consejo de Estado cuando cualquier ciudadano instaure una acción de nulidad por inconstitucionalidad sobre este tipo de actos, conforme a lo previsto por el numeral 2º del artículo 237 de la Constitución Política, solicito a esa Corte se declare incompetente para conocer en juicio de inconstitucionalidad la acción promovida por el actor contra el decreto 1.123 del 29 de junio de 1999”.

3. Banco del Estado.

El doctor LUIS CARLOS SACHICA APONTE, apoderado del Banco del Estado, en su condición de ciudadano intervino en el proceso de la referencia, para impugnar la demanda presentada por el señor Benjamin Ochoa Moreno contra el Decreto 1167 de 1999, que ordenó la fusión del Banco del Estado S.A. y el Banco Uconal S.A. Los fundamentos de su impugnación se resumen a continuación:

– Las violaciones constitucionales objeto de los procesos de constitucionalidad deben ser directas y actuales.

– La violación constitucional que motivó la demanda debe ser actual, es decir, que “para confrontar la norma constitucional que se dice violada con la que se acusa de infractora es necesario que ambas estén vigentes”, lo que hace improcedente plantear una inconstitucionalidad sobreviniente, derivándola de la sentencia que declaró inexequible el artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

– No existen inconstitucionalidades implícitas ni consecuenciales, porque sin la confrontación objetiva de los contenidos normativos no puede haber examen y decisión con efecto de cosa juzgada; el efecto de la cosa juzgada constitucional es restricto: la norma declarada inconstitucional no puede volver a aplicarse y su contenido material no se puede reproducir.

“Así las cosas, las facultades del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, no pueden aplicarse otra vez ni reproducirse su contenido, mientras esté vigente el artículo 150-10 de la Constitución Política”, ese es y ningún otro, el efecto del fallo C-702 de 1999″

Señala también el interviniente, que declarar que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 es inconstitucional no equivale, ni tiene por consecuencia, declarar que el Decreto 1167 también es inconstitucional sin haber alegado otras violaciones, distintas y actuales, a la del artículo 150-10, como si los dos fueran el mismo caso.

Con la Sentencia C-702 de 1999 las facultades del artículo 120 de la Ley 489 perdieron vigor, no así los decretos dictados por virtud de las facultades que otorgaba, los cuales exigen su propio juicio de constitucionalidad.

La cosa juzgada constitucional interrumpe definitivamente la aplicación de la norma declarada inexequible, esto cuando se trata de leyes de efecto indefinido e intemporal, pero no puede ser así cuando la norma acusada, como en el caso del Decreto 1167, sólo puede tener una aplicación, como cuando ordena en su artículo 1º la fusión del Banco del Estado S.A. con el Banco Uconal S.A., la cual se produjo el 31 de agosto de 1999, lo que indica que la norma acusada perdió vigencia, se agotó, no está vigente.

En consecuencia, concluye el interviniente, la decisión de retirar del ordenamiento jurídico el Decreto demandado, sería inocua, inútil e ineficaz.

Pretender que existe "unidad normativa" entre la Ley 489 y el decreto 1167 para concluir que ambos están afectados por la misma inconstitucionalidad, es desconocer la naturaleza y contenido de uno y otro de esos actos.

4. Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica S.A. Corelca.

El señor Alfonso de Mares, Presidente de Corelca, presentó, dentro del término establecido para el efecto, escrito a través del cual solicita la declaratoria de inexequibilidad hacia el futuro del decreto 1161 de 1999, "por el cual se reestructura y transforma la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -Corelca-.

El interviniente, remitiéndose a la jurisprudencia de esta Corporación y a las disposiciones de la ley estatutaria de la administración de justicia, que señalan la posibilidad de que la Corte module los efectos de sus sentencias, le solicita a esta Corporación ejercer en el caso específico del citado decreto 1161 de 1991, "un control de constitucionalidad que no sea meramente formal, sino que consulte la realidad jurídica y práctica en torno a la expedición y desarrollo de los decretos objeto de análisis".

Las situaciones consolidadas, sostiene el interviniente, han sido tenidas en cuenta por la Corte Constitucional cuando se ha pronunciado sobre la inexequibilidad de normas nacidas de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, que son declaradas inexequibles con posterioridad a la expedición de las mismas.

Según esta teoría, dice, los decretos expedidos con fundamento en facultades concedidas al Presidente de la República, declaradas inexequibles, deben ser también declarados inexequibles, retirados del ordenamiento jurídico pero a partir de la sentencia que declare la inconstitucionalidad del decreto específico. Eso implica que tal declaratoria sólo tendría efectos hacia el futuro y por lo tanto que se respetarán las situaciones creadas por la norma, que se hayan consolidado en el tiempo y en sus efectos.

Agrega el señor Presidente de Corelca, que "la importancia del respeto a las situaciones jurídicas consolidadas ha dado pie para que se haya consagrado en su favor una intangibilidad absoluta, que las pone al amparo de los ires y venires de una regulación siempre cambiante, como única manera de asegurar el asentamiento de hechos y actos jurídicos necesarios para el desarrollo social, económico y jurídico de la sociedad".

Concluye sus argumentos el interviniente, anotando que "la declaratoria de inexequibilidad hacia el futuro de dicho decreto legislativo, contribuirá a brindar seguridad jurídica a los

coasociados, puesto que se garantizaría un nivel mínimo de estabilidad y permanencia de las normas jurídicas, máxime cuando ya se han consolidado todos los efectos previstos dentro de las mismas".

5. Auditoría General de la República

El ciudadano ALVARO GUILLERMO RENDON LOPEZ, Auditor General de la República, dentro del término señalado, presentó escrito para sustentar la posición de la entidad que representa, en relación con la demanda contra el Decreto 1142 de 1999, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 489 de 1998, a través del artículo 120, el cual fue declarado inexequible por la sentencia C-702 de 1999.

Dicho decreto, dice el interviniente, ordenaba determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, al efecto desarrolló o referente a la naturaleza, objetivos, competencia, funciones y organización administrativa de la entidad, teniendo en cuenta el fallo de la Corte Constitucional contenido en sentencia C-499 de 1998, que reconoció que "la Auditoría General de la República goza de autonomía genérica que emana del artículo 267 de la Carta Política, debiendo salir de manera definitiva, de la tutela y órbita de la Contraloría General de la República, en las cuales se había movido en los últimos años".

En consonancia con lo expuesto, el decreto 1142 de 1999 dotó a la Auditoría General de las herramientas necesarias para poder ejercer sus funciones constitucionales y legales frente a la Contraloría General y a las contralorías departamentales de una manera eficaz. En consecuencia, "… dejar de contar con tales herramientas, de un momento a otro, significaría la pérdida de todo el proceso de organización que con tanto esfuerzo se ha venido adelantando, con el único propósito de cumplir a cabalidad la función constitucional asignada al Auditor, de que trata el artículo 274 de la Carta.

En materia organizacional, aclara el interviniente, aplicando el decreto demandado, se adoptó la nueva planta de personal siendo suprimidos algunos cargos que no obedecían al principio de profesionalización en el cual se basó su expedición.

En su concepto, la declaratoria de inexequibilidad del artículo 120 de la ley 489 de 1998, implica que dicha norma desapareció del ordenamiento jurídico, no obstante dicha disposición produjo grandes efectos jurídicos hasta el 20 de septiembre de 1999, fecha de notificación de la sentencia, modificando la situación personal de muchos empleados de la administración pública.

Tal situación, dice el interviniente, la tuvo en cuenta la Corte Constitucional, que se abstuvo de retrotraer los efectos de inexequibilidad respecto de los decretos que se habían producido con base en la norma de facultades que se había declarado inconstitucional. Lo anterior quiere decir, en su opinión, que "la Corte Constitucional no constituyó con los decretos dictados con base en tales facultades extraordinarias, unidad de materia para efectos del fallo".

Agrega, que los administradores no podían negarse a aplicar las disposiciones que se

expidieron con base en el artículo 120 de la ley 489 de 1998, pues “la inaplicación sólo debe hacerse cuando la norma sea manifiestamente contraria a la Constitución. La norma no queda anulada o declarada inexequible sino cuando los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional que la Carta les ha ordenado, se pronuncian en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

Para la Auditoría, anota el interviniente, las normas expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998, gozan de legalidad que solo puede ser desvirtuada mediante su impugnación ante las autoridades judiciales correspondientes y la respectiva sentencia adversa a su juridicidad.

El Auditor General de la República concluye su intervención, solicitando a esta Corporación, que en el supuesto de que decida declarar inexequible el decreto 1142 de 1999, module su decisión, pues hacerlo de plano implicaría revivir la normatividad anterior, lo que a su vez acarrearía entrar en contradicción con lo decidido por ella a través de la citada Sentencia C-499/98.

OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

La Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo del Ministerio de Justicia, los apoderados del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio de Educación Nacional, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Comercio Exterior, la Directora Jurídica de Ecopetrol, el Director Jurídico de la Superbancaria, y el Jefe de la Oficina Jurídica del INPEC, presentaron, dentro del término establecido para el efecto, escritos a través de los cuales coadyuvaron e hicieron propios los argumentos y peticiones del señor Secretario Jurídico de la Presidencia de la República expuestos en la intervención que éste presentó ante esta Corporación dentro del proceso de la referencia.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia

La Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta Política, es competente para conocer de las demandas presentadas en contra de los decretos 1064, 1122, 1123, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1139, 1142, 1144,1145, 1146, 1147, 149, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1178, 1179, 1180, 1181 y 1184 de 1999.

2. La Materia

La inconstitucionalidad que los actores predican de los decretos demandados se origina, según ellos, en el hecho de que la norma habilitante que les había servido de fundamento, el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fue retirada del ordenamiento jurídico desde la fecha de promulgación de la ley que la contiene, esto es desde el 29 de diciembre de 1998, motivo por el cual éstos también deben ser retirados del ordenamiento jurídico para evitar que sigan produciendo efectos. Este es el argumento central de las demandas que se resolverán a través de la presente providencia.

El Decreto 1131 de 1999, “Por el cual se fusionan el Instituto Nacional para Ciegos -INCI-, y el

Instituto Nacional para Sordos -INSOR- en el Instituto Nacional para la Prevención y problemas de discapacidad -INPRED- y se dictan otras disposiciones", es tachado de inconstitucional por el actor, pues además de haberse expedido con base en las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgó al ejecutivo, a través del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, presenta, según él, los siguientes vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad:

No cumple con las exigencias para la fusión de entidades públicas, establecidas en la misma ley 489 de 1998; quebranta el principio de la igualdad y el derecho fundamental a la educación, consagrados en los artículos 13 y 67 de la C.P.; extralimita las precisas facultades extraordinarias otorgadas mediante el numeral 1º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, las cuales no incluían la de crear un nuevo establecimiento público del orden nacional.

3. Aclaración Metodológica.

Teniendo en cuenta que varios de los decretos demandados ya fueron objeto de control por parte de esta Corporación, y que sobre ellos recae el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, el estudio de los mismos se dividirá en dos apartes, en el primero se estudiarán aquellos que no han sido objeto de pronunciamiento alguno por parte de esta Corporación, mientras en el segundo se relacionaran, anotando la respectiva sentencia, aquellos sobre los que la Corte ordenará estarse a lo resuelto en anteriores providencias.

4. Inexequibilidad por consecuencia.

Los Decretos 1123, 1134, 1135, 1136, 1142, 1144,1145, 1146, 1147, 149, 1153, 1154, 1156, 1157, 1158, 1159, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1179, 1180 y 1184 de 1999, acusados por los actores, como lo señalan ellos y la vista fiscal, fueron expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso a través del artículo 120 de la Ley 489 de 1998. Dicho artículo fue declarado inconstitucional por esta Corporación, a través de la Sentencia C-702 de 19992, a partir de la fecha de promulgación de la ley, esto es, a partir del 29 de diciembre de 1998. Dijo entonces la Corte:

"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 declarase 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"

Así las cosas, desaparecida la norma que sirvió de fundamento para expedir los decretos acusados, resulta apenas obvio que aquellos deban correr igual suerte, pues se produce el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia, es decir,

“ …del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución.

“Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente que las normas que consagran consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución.

“Desde luego la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar, no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que hubiera proferido, ya que aquélla proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, más no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política”3

Por lo dicho, la Corte procederá a retirar del ordenamiento positivo los decretos 1123, 1134, 1135, 1136, 1142, 1144,1145, 1146, 1147, 149, 1153, 1154, 1156, 1157, 1158, 1159, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1179, 1180, y 1184 de 1999, aclarando que tal decisión, en consonancia con lo dispuesto en la citada Sentencia C-702 del presente año, produce efectos a partir de la fecha de promulgación de los mismos.

5. Carácter unitario de los decretos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

Debe la Corte aclarar, que respecto del Decreto 1123 de 1999, “Por el cual se reestructura el Instituto de Recursos Biológicos “Alexander Humbolt”, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” -Invemar-, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “Jhon Von Newmann”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y se dictan otras disposiciones”, éste fue defendido de manera especial por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República y el Asesor Jurídico del Instituto de Investigaciones Alexander Humbolt, quienes argumentan que no obstante que al producirlo el Ejecutivo invocó equivocadamente las facultades extraordinarias que le había otorgado el Congreso de la República, a través del artículo 120 de la 489 de 1998, dicha norma sólo contiene y desarrolla facultades propias del Presidente de la República, emanadas directamente del artículo 189 numerales 14 y 16 de la Constitución, motivo por el cual la Corte Constitucional carece de competencia para pronunciarse sobre ellos y debe declarare inhibida.

Sobre el particular, esta Corporación, al pronunciarse a través de la Sentencia C-918 de 19994, sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos artículos de los Decreto 1064 y 1065 de 1999, resolvió declarar dichos decretos “inexequibles en su totalidad”, por los motivos que se transcriben a continuación, los cuales reitera la Corte en esta oportunidad, para también declarar inconstitucional, en su totalidad, el decreto 1123 de 1999:

“… Carácter unitario de los decretos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias. No son aceptables, para los fines del control constitucional, los decretos híbridos en que se invocan simultáneamente diversas fuentes de atribuciones, unas

propias del Gobierno y otras legislativas extraordinarias. El contenido legislativo de un decreto ley subsume las eventuales reglas de naturaleza administrativa que consagre

“Los decretos leyes 1064 y 1065 de 1999, de los cuales hacen parte las disposiciones acusadas, fueron expedidos por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

“Como el indicado precepto fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), “a partir de la fecha de la promulgación de la Ley 489 de 1998” (es decir, desde el 29 de diciembre de 1998, Diario Oficial Nº 43458), y los decretos objeto de demanda lo fueron el 26 de junio de 1999, es evidente que, cuando se dictaron, el Presidente de la República carecía por completo de facultades constitucionales para expedir normas con fuerza de ley (artículo 150, numeral 10, de la Constitución).

“En efecto, por virtud de lo fallado, para el momento en que los aludidos decretos fueron puestos en vigencia, puede entenderse que no existía la norma habilitante y, por tanto, el Jefe del Estado no gozaba de la investidura legislativa extraordinaria.

“De ese modo, tales decretos han perdido todo fundamento, desde el instante de su expedición, y así habrá de declararlo la Corte, conformando la unidad normativa con el articulado íntegro de los dos estatutos.

“Se trata, pues, de un decreto que, en lo relativo a sus fuentes, se apoya a la vez en unas facultades determinadas -de carácter legislativo, según el artículo 150, numeral 10, de la Constitución- y en otras indefinidas, a las que alude de modo genérico, dentro de las cuales bien podrían estar comprendidas las ordinarias del Presidente de la República, como por ejemplo la potestad reglamentaria o cualquiera otra inherente a su condición de suprema autoridad administrativa.

Ha de decirse a este respecto que la invocación de atribuciones en la forma descrita, para los fines de expedir un determinado ordenamiento -que conforma un conjunto normativo, puesto a consideración de la Corte, según el artículo 241-5 de la Constitución, como un todo (decreto ley)- implica la expedición de actos mixtos o híbridos cuyo control de constitucionalidad se dificultaría en extremo si se entrara a distinguir en su contenido entre las normas dictadas con base en una facultad y las proferidas con fundamento en otra u otras. Y, en esa tarea, resultaría que un mismo acto, en el cual se confundieran las facultades legislativas extraordinarias del Presidente y las administrativas que le son propias, sería objeto de control dual: por la Corte Constitucional en cuanto al primer tipo de disposiciones y por el Consejo de Estado en cuanto a la otra categoría, sin un criterio objetivo previo que permitiera a los jueces distinguir con exactitud entre las unas y las otras.

“Eso, si fuese aceptado por la Corte -que entonces tendría que entrar en diferenciaciones arbitrarias dentro del articulado de los decretos cuyo encabezamiento los presenta como decretos leyes-, conduciría a la inhibición, por supuesta falta de competencia, respecto de los artículos que se estimasen materialmente derivados de facultades no legislativas, y a que dichos preceptos tuviesen que ser demandados ante el Consejo de Estado (art. 237-2 C.P.).

“Pero, a la vez, el Consejo de Estado, al resolver sobre su propia competencia, podría estimar no tenerla por tratarse de normas integrantes de un decreto ley, o pensar que tal competencia le correspondería respecto de disposiciones de aquellas consideradas por la Corte como sustancialmente legislativas, entrando los dos tribunales en discrepancia.

“Si el juez de constitucionalidad, ante un decreto expresamente catalogado por el propio Presidente de la República como “decreto ley” (art. 150-10 C.P.), -so pretexto de entrar en un análisis material sobre su naturaleza, diseccionando su articulado para encontrar en él unos preceptos legislativos y otros administrativos- pusiese en tela de juicio la misma facultad que el Jefe del Estado dijo ejercer, podría también, frente a un decreto reglamentario, discutir si sus normas, pese al encabezamiento, tendrían sustancialmente naturaleza legislativa y, por tanto, admitir demandas contra ellos y entrar a conocer sobre su constitucionalidad, desplazando al Consejo de Estado, con lo cual se desencajaría el sistema previsto en la Carta sobre el control de constitucionalidad y la distribución de competencias que el Ordenamiento Fundamental, directamente, ha efectuado.

“Por ello, debe reiterarse:

“Así, pues, corresponderá en esta oportunidad, proferir pronunciamiento de inexequibilidad 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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-845 del 27 de octubre de 1999. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

“ (…)”

2.3 Decretos afectados con el fenómeno de la Cosa Juzgada Constitucional

Respecto de los decretos demandados, sobre los cuales está Corporación ya se ha pronunciado, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en las respectivas sentencias, dado que sobre ellos recae el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Ellos son:

Decreto 1122 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-923 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

Decreto 1131 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-948 de 1999, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 1132 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C–951 de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Decreto 1139 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-919 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Decreto 1160 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-968 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

Decreto 1178 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-722 de 1999, M.P.,

Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Decreto 1181 de 1999. declarado inexequible a través de la Sentencia C- 920 de 1990, M.P. Dr. Carlos Gavira Díaz

Decreto 1155 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-870A, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

DECISION

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

RESUELVE :

Primero. Declarar INEXEQUIBLES, en su totalidad, los Decretos 1123, 1134, 1135, 1136, 1142, 1144, 1145, 1146, 1147, 1149, 1153, 1154, 1156, 1157, 1158, 1159, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1179, 1180 y 1184 de 1999,

Decretos 1064 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C- 918 de 1999, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 1122 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-923 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

Decreto 1131 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-948 de 1999, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 1132 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-951 de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Decreto 1139 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-919 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Decreto 1160 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-968 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

Decreto 1178 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-722 de 1999, M.P., Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Decreto 1181 de 1999. declarado inexequible a través de la Sentencia C-920 de 1990, M.P. Dr. Carlos Gavira Díaz

Decreto 1155 de 1999, declarado inexequible a través de la Sentencia C-870A, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-969/99

Acción de inconstitucionalidad contra los decretos 1064, 1122, 1123, 1131, 1132, 1134, 1135, 1136, 1139, 1142, 1144, 1145, 1146, 1147, 1149, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1178, 1179, 1180, 1181 y 1184, todos de 1999, dictados con base en las facultades establecidas en el artículo 120 de la ley 489 de 1998.

Actor: Benjamin Ochoa Moreno Y Otros

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

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 inexequible 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 Sentencia C-702 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

2 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

3 Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

4 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo