COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/458/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/458/04
Expediente	—
Fecha	2004-05-11
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Partes	el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “ del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el

Temas que titula la Corte Constitucional

- Demanda De Inconstitucionalidad
- Inhibicion De La Corte Constitucional
- El Congreso De Colombia Decreta:
- Organizacion De La Administracion Publica
- /Modificacion De La Estructura De Entidades U Organismos
- /Rama Ejecutiva

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: dECLARARSE INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Art. 52 de la Ley 489 de 1998, por ineptitud sustantiva de la demanda. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Presidenta JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA…

Texto completo

C-458-04 Sentencia C-458/04 Sentencia C-458/04 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Contenido DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD -Razones por las cuales textos constitucionales se estiman violados INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Ausencia de claridad en cargos de inconstitucionalidad Referencia: expediente D-4881 Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 52 de la Ley 489 de 1998 Demandante: Jorge Alberto Jurado Murillo Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil cuatro (2004). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Alberto Jurado Murillo presentó demanda contra el Art. 52 de la Ley 489 de 1998.

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

II. NORMA ACUSADA A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 43.464 del 30 de Diciembre de 1998.

LEY 489 DE 1998 (diciembre 29) Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: (...) ARTICULO 52. DE LA SUPRESION, DISOLUCION Y LIQUIDACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES.

El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser. 2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.

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

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

5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades. 6. Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

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

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

III. DEMANDA El demandante considera que la disposición demandada quebranta los Arts. 1º, 2º, 3o, 6o, 13, 25, 29, 53, 121, 123, 150, Nums. 1, 2 y 23, 334 y 367 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

Afirma que, conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Ord. 23, de la Constitución, es función del Congreso de la República expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos y que al otorgar la disposición demandada al Presidente de la República la facultad de suprimir, disolver y liquidar entidades u organismos administrativos del orden nacional suplanta al Congreso de la República en el cumplimiento de dicha función, pues el Presidente de la República puede crear procedimientos y asignar competencias distintos de los establecidos por el legislador, sin que por otra parte éste último señalara expresamente que aquel debe cumplir la ley de servicios públicos y sin que le fijara un límite de tiempo para el ejercicio de dicha atribución. Por tanto, la citada norma vulnera los Arts. 3, 6 y 121 de la Constitución.

Indica que la norma acusada delega en el ejecutivo funciones propias del Congreso de la República sin cumplir los requisitos establecidos en el Art. 150, Num. 10, superior sobre otorgamiento de facultades extraordinarias.

Expresa que los parágrafos 1º y 2º de la disposición impugnada permiten que el Presidente de la República aplique a la liquidación de las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos y a las empresas de servicios públicos oficiales por acciones regímenes distintos a los creados por el legislativo, lo cual es contrario a lo preceptuado en los Nums. 1, 2 y 23 del Art. 150 de la Constitución.

Expone que la norma demandada priva de protección a la dignidad y el trabajo de los servidores de las entidades y organismos administrativos del orden nacional de que trata la misma. Agrega que aquella impide que dichos servidores participen en los procedimientos administrativos tendientes a tomar la decisión de supresión o disolución y liquidación de las entidades y organismos.

Manifiesta que la norma acusada contraría el principio de igualdad al privar a los servidores públicos de la posibilidad de controvertir las decisiones sobre supresión o disolución y liquidación de las entidades y organismos administrativos a los cuales prestan sus servicios, mientras que los trabajadores particulares sí pueden hacerlo. Añade que aquella vulnera también el deber del Estado de otorgar especial protección al trabajo y contraría el debido proceso administrativo.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia Mediante escrito presentado el 18 de Noviembre de 2003 la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, obrando en nombre del Ministerio del Interior y de Justicia, solicitó a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo y, subsidiariamente, que declare la constitucionalidad de la disposición acusada, con los siguientes fundamentos:

Afirma que la presentación de los cargos es defectuosa, por omitir la comparación de la norma acusada con los preceptos constitucionales que se consideran infringidos, lo cual no permite el examen por parte de la Corte.

Manifiesta que el Art. 189, Num. 15, de la Constitución atribuye al Presidente de la República la facultad permanente de suprimir o fusionar entidades y organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley, sin hacer distinción entre ellos. Por esta razón, no hay suplantación ni invasión de la competencia del legislador, ya que las normas superiores distribuyen las funciones entre los dos órganos.

Respecto de las empresas prestadoras de servicios públicos señala que la intervención del Estado en la economía y la regulación de la prestación de los servicios públicos no limitan ni inhiben las competencias del Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades administrativas del orden nacional.

Considera que la disposición acusada no delega una función legislativa al Presidente de la República y que el demandante confunde la naturaleza de las facultades otorgadas en aquella con la de las facultades extraordinarias previstas en el Art. 150, Num. 10, superior. Agrega que conforme a la jurisprudencia constitucional la facultad de suprimir una entidad administrativa comprende la facultad de liquidarla y que, por otra parte, la supresión y la fusión no violan el derecho a la igualdad de los servidores públicos, porque las mismas pueden afectar a todos estos, ni quebrantan tampoco su derecho al trabajo, teniendo en cuenta que se han venido respetando los derechos derivados de la carrera administrativa conforme a la Ley 443 de 1998.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Por medio de escrito radicado el 18 de Noviembre de 2003 la ciudadana Rosa María Laborde Calderón, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pidió a la Corte que profiera sentencia inhibitoria y, en subsidio, que declare la constitucionalidad de la disposición impugnada, con los siguientes argumentos:

Estima que, por no formular cargos concretos de inconstitucionalidad, la demanda es defectuosa y la Corte debe proferir una sentencia inhibitoria.

Indica que el Art. 189, Num. 15, de la Constitución atribuye al Presidente de la República la facultad permanente de suprimir o fusionar entidades y organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley, sin establecer distinción entre ellos.

Expresa que el demandante confunde la atribución de regulación de los servicios públicos al Congreso de la República con la función de suprimir o fusionar entidades u organismos del orden nacional que corresponde al Presidente de la República.

Enuncia que la facultad de suprimir las entidades administrativas implica la facultad de liquidarlas. 3. Intervenciones extemporáneas El 21 de Noviembre de 2003 fue radicado escrito firmado por el ciudadano Bernardo Carreño Varela, quien actúa en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Por otra parte, el 28 de Noviembre de 2003 fue recibido escrito firmado por la ciudadana María Eugenia Samper, quien obra en representación de la Universidad Santo Tomás.

Estos escritos no serán tenidos en cuenta por ser extemporáneos, conforme a constancia de la Secretaría General de esta corporación (Fl. 90).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 3454 presentado el 18 de Diciembre de 2003, solicita a la Corte que declare exequible la disposición demandada, por los cargos analizados, con las siguientes consideraciones:

Sostiene que conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Num. 7, de la Constitución, es función del Congreso de la República determinar la estructura de la Administración Nacional, creando, suprimiendo o fusionando ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y demás entidades del orden nacional, por iniciativa del Gobierno Nacional (Art. 154 ibídem).

Indica que por su parte el Art. 189, Nums. 15 y 16, superior asigna al Presidente de la República la función de suprimir o fusionar entidades y organismos administrativos nacionales y modificar la estructura de la Administración Nacional de conformidad con los principios y reglas que fije la ley. Añade que esta facultad es permanente, pues el ordenamiento constitucional no establece limitación temporal.

Expresa que al parecer el demandante confunde el ejercicio de estas últimas facultades con el de las facultades extraordinarias de que trata el Art. 150, Num. 10, de la Constitución, cuyos requisitos son distintos.

Señala que el Art. 189, Num. 15, de la Constitución otorga al Presidente de la República una facultad general para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales conforme a la ley, sin hacer distinción alguna con relación a las empresas que prestan servicios públicos. Agrega que las facultades del legislador relativas a la regulación de los servicios públicos se ejercen sin perjuicio de las facultades del ejecutivo para suprimir entidades administrativas del orden nacional de conformidad con la ley.

Conceptúa que la norma censurada no vulnera los derechos de los trabajadores y que los argumentos del actor son erróneos porque no puede pretenderse que a la liquidación de las entidades públicas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se aplique el mismo procedimiento aplicable a las empresas privadas, por existir diferencias entre ellas y, por otra parte, aunque la participación es un principio constitucional y uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, ello no significa que al adoptar las autoridades públicas sus decisiones deban consultar a las personas que puedan ser afectadas con ellas.

Finalmente anota que los derechos de los trabajadores en caso de supresión de sus cargos por causa de la reestructuración o la liquidación de las entidades públicas en las cuales laboran, son protegidos mediante la indemnización

correspondiente con fundamento en el principio de igualdad en las cargas públicas, que resulta quebrantado por motivos de interés general.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE Competencia 1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

Problema jurídico planteado 2. Corresponde a la Corte determinar si al preceptuar la norma acusada que el Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional, en los casos en ella señalados, vulnera la distribución constitucional de competencias entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público y viola el principio de igualdad, el derecho al trabajo y el debido proceso de los servidores públicos que prestan sus servicios en ellos.

Inhibición para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda 3. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede, entre otras facultades, “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

El Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 establece el contenido de las demandas de inconstitucionalidad, así: i) El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.

ii) El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas. iii) Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

iv) Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

v) La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. Con estos requisitos el legislador pretende asegurar una base mínima para que la Corte Constitucional pueda cumplir su función general consistente en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 241 superior.

Entre ellos tiene particular relevancia el atinente a la exposición de las razones por las cuales se estiman quebrantados los textos constitucionales, respecto de las cuales la Corte ha señalado en el desarrollo de su jurisprudencia que deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Sobre este tema ha expresado:

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes [1] . De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional” [2] .

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental” [3] , no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente [4] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” [5] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda [6] .

Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden” [7] .

“De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada” [8] .

El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” [9] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad [10] .

“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales [11] y doctrinarias [12] , o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico” [13] ;

tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia [14] , calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” [15] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

“Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” [16] 4. En el presente caso el demandante acusa el Art. 52 de la Ley 489 de 1998, que en su inciso único señala seis (6) causales generales con base en las cuales el Presidente de la República puede suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades u organismos administrativos del orden nacional, en forma concreta o determinada. Así mismo contempla en el parágrafo 1o que el acto que ordene la supresión, disolución y liquidación dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de las entidades u organismos suprimidos o disueltos, la

titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos. También, prevé en el parágrafo 2º que tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.

El cargo central de la demanda consiste en la supuesta violación del Art. 150, Num. 23, en virtud del cual corresponde al Congreso de la República expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

No obstante, la norma demandada no trata de estas materias, sino de la estructura de la Administración Pública, a la que se refiere otra disposición constitucional, que es la contenida en el Num. 7 del citado Art. 150.

Ello determina que la demanda sea incoherente y confusa, lo que significa que no cumple el requisito de claridad señalado por la jurisprudencia de la Corte, motivo por el cual la misma se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre aquella.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE DECLARARSE INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Art. 52 de la Ley 489 de 1998, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Presidenta JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (E) Aclaración de voto a la Sentencia C-458/04 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA- Competencias del Congreso y el Presidente de la República (Aclaración de voto) ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA- Concurrencia de distinto modo y sucesivamente del legislador y el Ejecutivo (Aclaración de voto) SUPRESION O FUSION DE MINISTERIO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, SUPERINTENDENCIA, ESTABLECIMIENTO PUBLICO Y OTRAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL- Expedición de una ley y sujeción del Ejecutivo /MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES U ORGANISMOS- Expedición de una ley y sujeción del Ejecutivo (Aclaración de voto) SUPRESION, FUSION O MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES U ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS- Corresponde al Congreso decisión concreta (Aclaración de voto) SUPRESION, FUSION O CREACION DE ENTIDADES- Ejercicio de competencia por el Congreso de manera concreta o específica/ SUPRESION, FUSION O CREACION DE ENTIDADES- Deber de especificación por el Congreso (Aclaración de voto) Habiendo la Constitución dado al Congreso competencia para suprimir, fusionar o crear entidades que conforman la estructura del Estado, sin embargo el Congreso no puede ejercer su competencia en abstracto, esto es: creo ministerios, creo departamentos administrativos, etc., sino que debe hacerlo en concreto, especificando, es decir, creo el ministerio tal, suprimo tal ministerio, departamento administrativo o instituto. Si este deber de especificar lo que se crea o suprime existe para el Congreso, con mayor razón cuando delega o faculta al Gobierno debe especificarle que le autoriza a crear o suprimir.

SUPRESION O FUSION DE ENTIDADES U ORGANISMOS- Función del Ejecutivo se ejerce de conformidad con la ley /RAMA EJECUTIVA- Función ejecutora y no reguladora (Aclaración de voto) SUPRESION, FUSION O MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL- Decisión en forma concreta o determinada por el Congreso (Aclaración de voto) PROCESO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL- No puede ser ad hoc para cada uno

de los casos (Aclaración de voto) SUPRESION, FUSION O MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES U ORGANISMOS DEL ORDEN NACIONAL- Función del Ejecutivo consiste en ejecutar la decisión concreta o determinada del Congreso/ ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA- Inexistencia de una asignación dual de la misma competencia respecto del legislador y el Ejecutivo/ ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA- Atribución de competencia al Congreso que el Presidente de la República debe ejecutar (Aclaración de voto) Es oportuno resaltar que constitucionalmente no existe una asignación dual de la misma competencia para organizar la Administración Pública nacional, al Congreso y al Presidente de la República, sino una atribución de competencia a aquel órgano, que el Presidente de la República debe ejecutar. Ello se explica porque el Congreso es un foro democrático en el cual deben debatirse y adoptarse de manera general las decisiones sobre la organización y el funcionamiento de todo el Estado. En consecuencia, el Congreso puede cumplir su función sin la intervención del Presidente de la República y, por el contrario, esta autoridad no puede cumplir la suya sin la intervención de aquel. En otras palabras, sin la autorización del Congreso, el Gobierno Nacional no puede crear, suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales. Se observa que por la misma razón el Congreso puede fijarle al Gobierno un determinado campo de acción y este último puede desarrollar sólo una parte del mismo. En cambio, el Gobierno no puede rebasar nunca los límites de dicho campo. Así mismo, no puede afirmarse que el Congreso no puede adoptar las decisiones sobre organización de la Administración Pública en forma concreta o determinada, por referirse ellas a situaciones que el Gobierno Nacional sólo puede determinar a posteriori, con base en los resultados de sus estudios y evaluaciones, ya que un gobierno responsable debe efectuar aquellos antes de la adopción de las decisiones respectivas y, además, la expedición o la reforma de las leyes sobre esta materia requieren la iniciativa del mismo Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 154 superior. Puede agregarse que si se trata de facultades extraordinarias, las mismas deben ser solicitadas expresamente por aquel, como lo prevé el Art. 150, Num. 10, ibídem. Ello significa que el Gobierno Nacional en todo caso debe proporcionar al Congreso la información necesaria y suficiente que éste requiere con el fin de adoptar las mencionadas decisiones en forma concreta o determinada.

REF.: Expediente D - 4881 Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 52 de la Ley 489 de 1998 Magistrado ponente: JAIME ARAÚJO RENTERÍA Considero oportuno aclarar mi voto en relación con la sentencia proferida en el asunto de la referencia, con fundamento en las siguientes razones:

El suscrito magistrado, en la calidad de ponente, propuso a la Sala que declarara la exequibilidad condicionada de la disposición impugnada.

En el debate en aquella se expusieron unas razones a favor de una inhibición para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, que el ponente aceptó.

No obstante, opino que si el fallo hubiera sido de mérito debió adoptarse la decisión propuesta, en el sentido de: - Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el inciso único y el parágrafo 1º del Art. 52 de la Ley 489 de 1998, por los cargos examinados en esta sentencia, en el entendido de que: i) cuando se configure alguna de las causales en él contenidas el Congreso de la República mediante una ley podrá ordenar la supresión, disolución y liquidación de uno o más entidades u organismos administrativos nacionales concretos o determinados y que en ejecución de dicha orden el Presidente de la República deberá expedir disposiciones reglamentarias sobre la liquidación, de conformidad con las normas generales que sobre la materia haya expedido previamente el legislador;

ii) la situación de los servidores públicos debe ser resuelta por el Presidente de la República, por la vía reglamentaria, o por el Liquidador, con observancia estricta de las normas generales expedidas previamente por el legislador.

- Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 2º del Art. 52 de la Ley 489 de 1998, por los cargos examinados en esta sentencia. Los argumentos principales a favor de esta decisión son los siguientes:

1. Los Arts. 150, Num. 7, y 189, Nums. 15 y 16, de la Constitución señalan las competencias del Congreso de la República y del Presidente de la República, respectivamente, en materia de organización de la Administración Pública nacional.

Conforme a estas disposiciones al Congreso de la República compete privativamente: a) Determinar la estructura de la Administración Nacional y crear ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica.

b) Reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía. c) Crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

En cambio, las ramas legislativa y ejecutiva del poder público deben concurrir, de distinto modo y sucesivamente, en el ejercicio de las funciones de:

a) Suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

b) Modificar la estructura de las mismas entidades y organismos. 2. Acerca de estas últimas funciones asignadas por la Constitución en forma concurrente al Congreso de la República y al Presidente de la República, la Corte Constitucional ha manifestado que su ejercicio por parte de aquel órgano sólo está sometido a las restricciones previstas en los textos constitucionales, mientras que su ejercicio por parte del Presidente de la República tiene como presupuesto la expedición de una ley que establezca las condiciones y límites del mismo.

El suscrito magistrado comparte parcialmente este criterio en el sentido de que para la supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional y para la modificación de la estructura de las mismas entidades y organismos, el Congreso de la República debe expedir una ley y el Presidente de la República debe ejercer sus funciones con sujeción a ella.

No obstante, no comparte dicho criterio en el sentido de que el Congreso de la República ejerza su función constitucional definiendo " las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes" en el caso del Num. 15 del Art. 189 superior y señalando los "principios y reglas generales" en el caso del Num. 16 del mismo artículo, para que e l Presidente de la República adopte la decisión concreta o determinada sobre supresión, fusión o modificación de la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales y además regule en forma precisa o detallada la materia, sin adoptar el primer órgano tal decisión, por las siguientes razones:

i) La voluntad del constituyente, y por ende la atribución de competencias a los diversos órganos y autoridades estatales, entre ellos el Congreso de la República, se plasma en los preceptos constitucionales en forma general y abstracta.

ii) Habiendo la Constitución dado al Congreso competencia para suprimir, fusionar o crear entidades que conforman la estructura del Estado, sin embargo el Congreso no puede ejercer su competencia en abstracto, esto es: creo ministerios, creo departamentos administrativos, etc., sino que debe hacerlo en concreto, especificando, es decir, creo el ministerio tal, suprimo tal ministerio, departamento administrativo o instituto.

Si este deber de especificar lo que se crea o suprime existe para el Congreso, con mayor razón cuando delega o faculta al Gobierno debe especificarle que le autoriza a crear o suprimir.

iii) El Art. 150 de la Constitución, Num. 7, asigna al Congreso de la República la función de "(...) suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional" , es decir, la atribución de adoptar dichas decisiones, y no la función de autorizar a otra autoridad para que las adopte.

Aunque el Art. 189, Num. 15, superior atribuye al Presidente de la República la función de suprimir o fusionar las referidas entidades u organismos, o sea, aparentemente la misma función asignada al Congreso en el Art. 150, Num. 7, ibídem, se trata de una función distinta, teniendo en cuenta que aquella disposición contempla expresamente que tal atribución del Presidente se ejercerá "de conformidad con la ley", que así mismo se trata de órganos del Estado que tienen funciones separadas conforme a lo dispuesto en el Art. 113 ibídem y que, también, de acuerdo con la estructura del poder público en los Estados democráticos, la rama ejecutiva ostenta en forma general una función ejecutora y no una función reguladora, por encontrarse ésta radicada en principio en el Congreso de la República como el órgano por excelencia de la representación popular (Arts. 113, 114 y 150 superiores).

iv) Las decisiones de suprimir, fusionar o modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales sólo son lógicamente posibles en forma concreta o determinada, aunque se refieran a una pluralidad de ellos, y no en forma abstracta o indeterminada.

Es lo mismo que ocurre con la creación de dichas entidades u organismos, también por parte del Congreso, conforme a lo previsto en el mismo Art. 150, Num. 7, superior.

Tales decisiones no son suficientes por sí solas para cumplir el cometido perseguido y exigen la expedición de disposiciones consecuenciales o complementarias relacionadas principalmente con la liquidación, concretamente sobre las calidades, remuneración, inhabilidades e incompatibilidades del liquidador, traspaso de funciones de la entidad u organismo, supresión de empleos, convocación de los acreedores, confección del inventario, enajenación de bienes, pago de las obligaciones y destinación del remanente, las cuales deben ser dictadas también por el Congreso por estar comprendidas en su función natural de regulación y por ser accesorias a las mencionadas decisiones adoptadas por él.

Estas disposiciones deben tener carácter general y abstracto, y no particular y concreto, contrariamente a la índole de la decisión principal sobre supresión, fusión o modificación de la estructura de las entidades u organismos, y, además, deben ser expedidas en forma previa a aquella decisión, por requerirlo así el debido proceso administrativo consagrado en el Art. 29 superior y el principio de igualdad entre las entidades u organismos administrativos nacionales, por una parte, y entre éstos y las entidades u organismos privados, por otra parte. Ello quiere decir que el proceso administrativo de liquidación de las entidades u organismos nacionales no puede ser ad hoc, para cada uno de los casos, pues se violaría el principio de igualdad, mientras que el proceso para la liquidación de las entidades u organismos privados es general y predeterminado, y que por tanto estas últimas características deben cumplirse también en aquel.

Cabe anotar que por tener distinta naturaleza la ley que corresponde expedir al Congreso en las hipótesis contempladas en los Nums. 15 y 16 del Art. 189 superior, en cuanto en la primera se trata de una ley ordinaria y en la segunda se trata de una ley marco, el grado de amplitud de su contenido será necesariamente mayor en aquella y, correlativamente, el campo de acción del Presidente de la República será menor.

v) Por razón de las mismas garantías del debido proceso administrativo y del principio de igualdad, en lo concerniente al régimen de los servidores públicos de la entidad u organismo objeto de la supresión, fusión o modificación de la estructura deben aplicarse las normas generales previamente establecidas por el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 150, Nums. 19, 20 y 23, en virtud de los cuales compete al Congreso dictar las normas generales para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de la fuerza pública, regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales y regular el ejercicio de la función pública.

vi) En concordancia con lo anterior, la función del Presidente de la República en esta materia consiste únicamente en ejecutar la decisión concreta o determinada sobre supresión, fusión o modificación de la estructura de las entidades u organismos nacionales, adoptada por el Congreso de la República, y ejecutar también las disposiciones consecuenciales o complementarias de carácter general expedidas previamente por el mismo órgano, para lo cual puede hacer uso de su

potestad reglamentaria de las leyes prevista en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes correspondientes.

Es oportuno resaltar que constitucionalmente no existe una asignación dual de la misma competencia para organizar la Administración Pública nacional, al Congreso y al Presidente de la República, sino una atribución de competencia a aquel órgano, que el Presidente de la República debe ejecutar. Ello se explica porque el Congreso es un foro democrático en el cual deben debatirse y adoptarse de manera general las decisiones sobre la organización y el funcionamiento de todo el Estado.

En consecuencia, el Congreso puede cumplir su función sin la intervención del Presidente de la República y, por el contrario, esta autoridad no puede cumplir la suya sin la intervención de aquel. En otras palabras, sin la autorización del Congreso, el Gobierno Nacional no puede crear, suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales.

Se observa que por la misma razón el Congreso puede fijarle al Gobierno un determinado campo de acción y este último puede desarrollar sólo una parte del mismo, por ejemplo aquel puede autorizar la creación de cinco (5) ministerios y el Gobierno puede crear sólo tres (3) de ellos. En cambio, el Gobierno no puede rebasar nunca los límites de dicho campo.

Así mismo, no puede afirmarse que el Congreso no puede adoptar las decisiones sobre organización de la Administración Pública en forma concreta o determinada, por referirse ellas a situaciones que el Gobierno Nacional sólo puede determinar a posteriori , con base en los resultados de sus estudios y evaluaciones, ya que un gobierno responsable debe efectuar aquellos antes de la adopción de las decisiones respectivas y, además, la expedición o la reforma de las leyes sobre esta materia requieren la iniciativa del mismo Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 154 superior. Puede agregarse que si se trata de facultades extraordinarias, las mismas deben ser solicitadas expresamente por aquel, como lo prevé el Art. 150, Num. 10, ibídem. Ello significa que el Gobierno Nacional en todo caso debe proporcionar al Congreso la información necesaria y suficiente que éste requiere con el fin de adoptar las mencionadas decisiones en forma concreta o determinada.

Fecha ut supra JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado [1] Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

[2] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

[3] Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3 a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[4] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “ del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

[5] Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

[6] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas.

En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[7] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P.

Alvaro Tafur Gálvis), entre otras. [8] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[9] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación.

Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

[10] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[11] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada. [12] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[13] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997. [14] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[15] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P.

Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[16] Sentencia C-1052 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.