



Sentencia 1437 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C- 1437/2000

Ref.: Expediente D-2966

Demanda de inconstitucionalidad contra expresiones de artículo 42 de la Ley 4889 de 1998,

Actora: Andrea de la Carrera

Magistrado Ponente:

Dr., José Gregorio Hernández Galindo

Bogotá, D.C. veinticinco (25) de octubre de dos mil (2000)

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

Que pone fin al proceso iniciado a partir de la acción pública de inconstitucionalidad incoada por la ciudadana Andrea de la Carrera, quien demandó las palabras "o el Gobierno Nacional", pertenecientes al artículo 42 de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, parcialmente, "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".

TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Se transcribe el texto de las disposiciones, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.464 de 30 de diciembre de 1998, destacando la parte demandada.

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:

"Artículo 42, Sectores Administrativos. El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley "o el Gobierno Nacional" definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área.

LA DEMANDA

Considera la actora que la disposición, transcrita en lo que hace a los términos subrayados viola los artículos 113, 114, 150 numeral 7 . y 189 de la Constitución Política asignó a la Rama Ejecutiva y a la Rama Legislativa, "de acuerdo con lo consignado por los artículos 113 y 114 en concordancia con lo dispuesto en los artículos 150-7 y 189-16".

Al respecto recuerda que en el artículo 113 de la Constitución se identifican las ramas del poder público y se establece el principio de separación de poderes. Dice que el artículo 150, dentro de la función general de hacer las leyes, atribuye a la rama la competencia para determinar la estructura de la administración pública nacional, y para crear, suprimir y fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica.

Asevera la impugnadora que la atribución entregada al legislador es consistente con las facultades que en el artículo 189 otorga la Constitución al Presidente como suprema autoridad administrativa al señalarle la potestad de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos, siempre con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

A juicio de la demandante, si bien es cierto que al Congreso corresponde señalar la estructura de la administración, también lo es que al ejecutivo le está dada la facultad de modificar los órganos que la componen. No el conjunto.

La duda que podría surgir de la redacción de la Carta se diluye con la aplicación del principio de separación de poderes.

La actora, en torno de las específicas competencias de legislador y de Presidente de la República, respecto de la estructura de la administración con fundamento en lo dispuesto en los artículos 189-14, 189-15, 206, 210 y 211 de la Constitución, sostiene que el deseo del Constituyente en esta materia es transparente, a saber la definición de la estructura de la Administración pública "es competencia única y exclusiva del Congreso".

Sin embargo, por medio del artículo cuestionado el legislador transfiere al órgano ejecutivo la función en cuestión al señalar que el Gobierno Nacional también puede determinar la composición de un sector definiendo la adscripción de una entidad. La consecuencia natural de tal potestad es la de modificar la estructura fijada por el legislador, en ejercicio de competencias no atribuidas válidamente a la luz de la Constitución.

Evidentemente la definición de un sector, al tenor de lo señalado en la misma norma que se cuestiona es una competencia del legislativo como quiera que es él quien debe determinar la estructura de la administración pública. La identificación de los sectores administrativos es una de las más claras potestades del Congreso, que la realiza en el momento de la creación e identificación del objeto de un ministerio, departamento administrativo, superintendencia, establecimiento público o alguna entidad descentralizada.

En ese orden de ideas, la demandante destaca que resulta ostensible la claridad de la Constitución Política y de la jurisprudencia en dos sentidos; por una parte, no puede ejercerse la misma función de manera concurrente y simultánea por parte de dos ramas del poder y, por otra, la conformación de los sectores de la administración pública nacional es competencia única y exclusiva del legislador.

Culmina señalando, con apoyo en jurisprudencia de esta Corporación (sentencias C-262 de 1995 y C-702 de 1999) que la falta de consideración de los límites del ejercicio legislativo de las atribuciones constitucionales del Presidente de la República en cuanto a la reestructuración o reforma de las entidades administrativas, explica el error en que incurre el legislador en la expresión acusada, confundiendo las potestades de las dos ramas "y lo que resulta más grave respecto al mandato constitucional que defiere competencias cuya delegación no le ha sido autorizada por la Carta".

INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, mediante apoderada especial impugna los planteamientos de la demanda señalando que, a su juicio, si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 150 . numeral 7 . de la Constitución Política, corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, también es cierto que el Presidente de la República en casos excepcionales, pueden estar investido de ciertas atribuciones que competen al Congreso.

Al respecto, afirma que en nuestro ordenamiento constitucional se reconocen tres estados de excepción regulados en el Artículo 215 de la Constitución cuya declaratoria por el Presidente de la República lo habilitan para crear, a través de decretos con fuerza de ley, entidades como medida destinada a conjurar como adscrita o vinculadas a determinado ministerio o departamento administrativo según corresponda a la naturaleza de la función que desarrollan.

En ese orden de ideas, señala que la parte de la disposición demandada debe interpretarse y aplicarse acorde con lo establecido en la Constitución Política, esto es, que si bien el Congreso tiene la facultad de determinar la estructura de la administración nacional, así como la de crear, suprimir y fusionar, entre otras, las entidades nacionales, también puede excepcionalmente el presidente de la República tocar asuntos relacionados con dicha función. Por ello, es que la norma en cuestión . sostiene la impugnante- no solo se refiere a las entidades creadas por la ley sino también a las que puedan ser creadas en un momento dado por el gobierno nacional conforme a las pautas trazadas al respecto por la constitución Política.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderamiento, se opone a la declaración de inexecutable solicitada en la demanda. Al respecto, con cita de los artículos 150 . numeral 7 . y 189 . numerales 15 y 16 . de la Constitución, sostiene que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se asigna al Presidente de la República, pero que, igualmente, el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República y tampoco puede la ley ser de una amplitud tal que deje campo abierto a la arbitrariedad pues en tal caso estaría despojando al Congreso de funciones que la Carta le asigna.

Estas aseveraciones las expresa con fundamento en amplia trascipción que hace que la Sentencia C-702 de 1999 para concluir que la disposición acusada, en cuanto establece que el sector administrativo está integrado por el ministerio o departamento administrativo, superintendencias y demás entidades adscritas o vinculadas a aquellos, según corresponda a cada área, no hace referencia a la estructura general de la administración sino al aspecto organizativo y funcional de la misma de acuerdo al sector o área correspondiente que puede resultar alterada por la supresión o fusión de entidades, asignación a la Constitución pero siempre sujeto a los lineamientos generales fijados previamente por el legislador.

En tales condiciones no puede alegarse válidamente que haya desconocimiento de las competencias asignadas por la Constitución a las ramas ejecutiva y legislativa, ni se vulnera el principio de separación de poderes en que se sustenta la organización de nuestro Estado.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En escrito remitido a esa Corporación el día 4 de julio del presente años el Procurador General de la Nación solicita declarar la constitucionalidad de la expresión "o el Gobierno Nacional", contenida en el artículo 42 de la Ley 489 de 1998.

Precisa el Procurador que la norma acusada está definiendo las diferentes entidades públicas que integran el sector administrativo, entendido éste como aquellas entidades del orden nacional titulares de la función administrativa, encargadas de ejercer las funciones que le señale la ley o el Gobierno Nacional a través de las instituciones de a desconcentración y delegación como modalidades de la acción administrativa.

Igualmente señala que la ley es la norma general, abstracta y legítimamente facultada como expresión de la voluntad del pueblo no solo para crear las diferentes entidades públicas sino para atribuirles sus funciones generales y específicas cuyo límite lo encuentra únicamente en la Constitución Política, pero así mismo, en virtud de la ley, el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, y con él los demás entes que integran el Gobierno Nacional también pueden delegar o desconcentrar en otras entidades funciones administrativas de conformidad con las regulaciones que les señale la ley.

En opinión del Ministerio Público la norma acusada se ajusta a la Carta, en la medida en que la ley es la encargada de definir qué entidades integran el sector administrativo, y en desarrollo de tal reglamentación nada impide que ésta faculte al Presidente de la República como Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa para determinar qué otras entidades de la misma rama ejecutiva del orden nacional, puedan integrar el sector administrativo, que por disposición del artículo 189 constitucional está bajo el control administrativo del Presidente de la República.

Por ello, -considera- tanto el control de tutela como el jerárquico son los instrumentos de control con que cuenta el Jefe del Gobierno Nacional como suprema autoridad administrativa para ejercer control sobre las funciones administrativas que ejerzan los entes ya sean adscritos o vinculados a un ministerio o departamento administrativo. Desde luego que esa facultad del Gobierno Nacional de establecer qué otras entidades además de las prevista en el artículo 42 de la Ley 489 hacen parte del sector administrativo tiene un límite y es la misma ley, en la medida en que sólo se pueden vincular o adscribir entidades a otro organismo del orden nacional del sector principal según requisitos de orden legal establecidos tales como las funciones que ejerzan, el sector al que pertenezca, ya sea central o descentralizado.

A juicio de la vista fiscal, entonces, no tiene fundamento constitucional la acusación de la parte actora, en la medida en que confunde las entidades que integran el sector administrativo y las facultades que los artículo 150, numeral 7, y 189, numeral 14, 15 y 16, de la Constitución Política le atribuyen al Congreso y al Presidente de la República en materia de estructura y modificación de la administración pública de las facultades para la creación, fusión, supresión de empleos y de entidades respectivamente.

Al respecto precisa que la norma demanda no pretende señalar una dualidad o coexistencia de funciones en el legislativo y el ejecutivo sobre estas materias en las mismas condiciones sino que de manera razonable y sin que el legislador se desprenda de las funciones que le atribuye el artículo 150 constitucional, lo que se pretende es que el principio sea la ley la que sometida a la Constitución, señale cuáles son las entidades que integran la administración pública en todos sus niveles, en especial del orden nacional; cuáles pertenecen al sector principal, adscrito o vinculado; y cuáles al central y descentralizado. Pero es la misma ley la que faculta de manera excepcional al Gobierno Nacional para que pueda incluir otras entidades del orden nacional que sean titulares de la función administrativa y que hagan parte de la rama ejecutiva para que pueda adscribir las o vincularlas al sector principal de la administración para que integren el sector administrativo. En apoyo de sus aseveraciones el Procurador General transcribe apartes de la Sentencia C-702 de 1999.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

La atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador. La ley no puede delega en el Gobierno, por vía general indefinida y permanente funciones que le son propias.

Se plantea la posible inconstitucionalidad de la norma que permite al Gobierno Nacional, además de la ley, definir la composición de los sectores administrativos y el carácter de adscritas o vinculadas que corresponda a las entidades descentralizadas del orden nacional respecto de los ministerios o departamentos administrativos.

Como la ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, las funciones que corresponden al Congreso no pueden ser delegadas en el Ejecutivo por fuera de las condiciones y requisitos que exige el artículo 150, numeral 10, de la Constitución. Lo cual significa que, cuando el

legislador ordinario decida transferir alguna de sus atribuciones al Presidente de la República únicamente puede hacerlo a título transitorio (hasta por seis meses), precisando la materia sobre la cual podrá aquél expedir decretos leyes, y previa solicitud expresa del Gobierno, con aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. En los estados de excepción, puede el Jefe de Estado asumir el ejercicio de ese papel . que ordinariamente no es el suyo- mediante la expedición de decretos legislativos cuyo objeto y cuyo campo de acción han sido nítidamente delimitados por el artículo 213, 214 y 215 de la constitución, por la Ley Estatutaria de estados de excepción y por la doctrina constitucional emanadas de esta Corporación.

Para la Corte resulta incontrovertible que si una norma legal faculta de modo permanente e indefinido al Gobierno para hacer algo que de ordinario corresponde a la Rama Legislativa del Poder Público, vulnera el principio constitucional de la separación de funciones (artículo 113 C.P.) y ejerce su poder en términos distintos de los que establece la Constitución Política, contrariando lo previsto en el artículo 3 de la misma.

El Congreso, en suma, no puede despojarse de una atribución legislativa que le es propia para entregarla indefinidamente y a perpetuidad al Ejecutivo, puede despojarse de una atribución legislativa que le es propia para entregarla indefinidamente y a perpetuidad al Ejecutivo, puesto que ello implicaría modificación de las reglas constitucionales mediante ley y sin el cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 374 y siguientes de la Carta.

La Corte, a ese respecto, ha sostenido:

"Lo que no puede hacer el legislador es delegar de manera indefinida en el tiempo y en un ente administrativo, llamado por la Constitución a ejecutar la ley, la facultad de establecer esa política y de modificar las condiciones de acceso al respecto electromagnético. Y tampoco puede transferir a dicho organismo la atribución de modificar los preceptos legales en una materia que ha sido reservada por la Constitución para ser ejercida de manera exclusiva por el legislador.

En otros términos, la función legislativa . salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.) . no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspassa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía" (Cfr. Corte constitucional. Sala Plena. Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995).

En el caso materia de estudio, la norma legal señala cómo está integrado un sector administrativo, y al hacerlo incluye el respectivo ministerio o departamento administrativo, las superintendencias y las demás entidades que la ley "o el Gobierno Nacional" definan como adscritas o vinculadas a aquellos, según correspondiere a cada área.

Ningún inconveniente de orden constitucional se encuentra en la conformación del sector administrativo por los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, la cual surge sin dificultad de los artículos 115 y 208 del Estatuto Fundamental.

Tampoco se considera contrario a las disposiciones de la Carta que dentro de un mismo sector administrativo se incluyan entidades u organismos descentralizados por servicios, que se adscriban o vinculen a los ministerios o departamentos administrativos, de acuerdo con las actividades propias de cada área. Inclusive, según ya esta Corte lo ha manifestado, es el legislador el llamado a definir lo que se entiende por adscripción o vinculación, sus efectos y el grado en que cada ente administrativo se relaciona con el Gobierno para los fines de su actividad.

En cambio, a la luz de los principios expuestos, se opone a la Constitución la norma impugnada en cuanto permite que Congreso y Gobierno compartan la atribución de definir si una entidad es adscrita o vinculada y en relación con cuál de los ministerios o departamentos administrativos tiene ese carácter. Se abre paso así una competencia dual que la Constitución rechaza.

En efecto, es de reserva de la ley la atribución contemplada en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, según el cual corresponde al congreso determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencia, establecimiento público y otras entidades del orden nacional.

En concepto de "estructura" comprende no solamente las entidades y organismos que integran la administración nacional, sino las modalidades de relación jurídica y administrativa entre ellas, en el interior de cada uno de los sectores en que obra la administración pública.

Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es por supuesto la de la establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación . vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente.

Para la Corte, no es posible incluir las mencionadas facultades dentro del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que permite al Presidente de la República "modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales", toda vez que esas atribuciones deben ser ejercidas únicamente "con sujeción a los principios y reglas generales que definan la ley", como el mismo precepto constitucional lo advierte.

Tampoco podría deducirse la facultad a que se refiere la norma de la función presidencial contemplada en el numeral 15 del artículo 189 de la

Carta Política, que le permite "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales", si se tiene en cuenta que también los actos correspondientes deben proferirse "de conformidad con la ley", como lo dice la norma, lo que necesariamente presupone la existencia de una ley, expedida por el Congreso, a la que el Presidente habrá de someterse y por fuera de la cual no puede actuar.

Así las cosas, no podía el Congreso transferir, de una manera abstracta, general y permanente, una atribución suya de índole legislativa al Ejecutivo nacional.

A este respecto, debe la Corte reiterar lo anotado en la Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), por la cual fueron declaradas inexecutable algunas normas de la Ley 489 de 1998:

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

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

Aunque la actora solamente formuló demanda contra las expresiones "o el Gobierno Nacional", la Corte integrará la proposición jurídica completa, dada la irrevocable relación entre ellas y el resto del artículo, y extenderá su fallo a totalidad del precepto objeto de acción, definiendo que se aviene a la Carta Política, con excepción de las palabras impugnadas.

DECISIÓN

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:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 489 de 1998, salvo las expresiones "o el Gobierno Nacional" que se declaran INEXEQUIBLES.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO FERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada . Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrado

ÁLVARO TAHÚR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el Honorable Magistrado, Doctor ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, no firma la presente sentencia, por haber presentado excusa médica.

IVAN HUMBERTO SUCRUCERIA MATOCO

Secretario General

Fecha y hora de creación: 2026-05-08 00:42:45