

Sentencia C-401/01

ORGANISMOS DEL ESTADO-Autonomía

La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. La autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN ORGANISMOS DEL ESTADO-Límites respecto de autonomía

Si bien los denominados “órganos autónomos e independientes” son órganos del Estado, según ha expresado esta Corte, la acción del legislador y la de los que forman parte de la Rama Ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Al respecto puede enunciarse que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo. En ese orden de ideas es pertinente determinar, tratándose de los órganos constitucionalmente autónomos la extensión y cabal proyección de la cláusula general de competencia a favor del legislador.

LEGISLADOR EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación de estructura administrativa/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación de estructura administrativa/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación extraordinaria de estructura administrativa

Siendo claro que al legislador competen las funciones de determinación de estructura, creación, fusión o supresión de empleos en los mencionados órganos de control, es pertinente señalar igualmente que la jurisprudencia de la Corporación ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para que ejerza transitoriamente las funciones que a aquel competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el Artículo 150-10. Cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se sujeta al control del juez constitucional. La autonomía de los organismos constitucionales de control está regulada, en la materia que ocupa a la Corte, por la propia Constitución.

ORGANISMOS DE CONTROL-Creación, supresión o fusión de empleos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Régimen salarial y prestacional de empleados públicos

LEY MARCO SALARIAL-Competencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No determinación de sistema de remuneración

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación de sistema de seguridad social/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANISMOS DE CONTROL-No determinación de sistema de remuneración

EMPLEADO PUBLICO-Fijación de régimen salarial y prestacional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN AUDITORIA EXTERNA-Determinación de organización y funcionamiento

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN AUDITORIA-Determinación de organización y funcionamiento/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN AUDITORIA-Determinación de manera de ejercer vigilancia

ENTIDAD NACIONAL-Régimen de liquidación y disolución/ENTIDAD NACIONAL-Liquidación y disolución en supresión

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Determinación de materias/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ENTIDAD NACIONAL-Creación, supresión o fusión

Es claro, como ha aceptado la Corte, que por principio, el otorgamiento de la facultades extraordinarias al Presidente de la República está regulado en los precisos términos del Artículo 150-10 de la Constitución y en consecuencia cabe afirmar que salvo lo que esa misma regla establece en cuanto a materias indelegables, el legislador goza de amplia discrecionalidad para determinar las materias que transitoriamente atribuye al Presidente de la República para que éste dicte normas con fuerza de ley. Así las cosas, en la medida en que las reglas relativas a la creación, fusión o supresión de entidades de la administración nacional no están excluidas explícitamente en el texto del Artículo 150-10, habría de concluirse que bien puede el legislador, con observancia de los requisitos allí mismo establecidos, transferir transitoriamente al Presidente la República el ejercicio de la competencia legislativa pertinente.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Supresión o fusión de entidades de conformidad con la ley

LEY ORDINARIA-Expresión "de conformidad con la ley"

LEY DE AUTORIZACIONES-Alcance bajo las constituciones

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación por ejecutivo/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Supresión o fusión de entidades por ejecutivo

LEY-Modificación de estructura administrativa por ejecutivo/LEY-Supresión o fusión de entidades por ejecutivo

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ENTIDAD NACIONAL-Régimen para liquidación y disolución

JUEZ CONSTITUCIONAL-Intervención en sistema de freno y contrapeso

A diferencia de lo que sucede con los derechos fundamentales que requieren de la intervención activa del juez constitucional para asegurar su protección y goce efectivo, dado que los ciudadanos no disponen de herramientas para modificar las decisiones de la autoridad que los

afectan, cuando lo que está en juego es la distribución de competencias entre las ramas del poder público y el ejercicio de las mismas de conformidad con la Constitución y las leyes, la intervención activa del juez constitucional sólo es necesaria en el evento en que el sistema de frenos y contrapesos no prevea mecanismos que impidan que un órgano se exceda o invada la órbita de otro, o que faciliten que un órgano evalúe las decisiones adoptadas por otro y adopte las decisiones que estime convenientes en ejercicio de las atribuciones que le son propias.

LEGISLADOR EN ORGANIZACION ELECTORAL-Determinación de estructura/LEGISLADOR EN ORGANIZACION ELECTORAL-Determinación de planta de personal/LEGISLADOR EN ORGANIZACION ELECTORAL-Creación, supresión o fusión/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANIZACION ELECTORAL-Determinación de planta de personal/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANIZACION ELECTORAL-Creación, supresión o fusión

La Constitución ha asignado expresamente a la ley el señalamiento de las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil y que corresponde también al legislador en su prístina competencia de desarrollo de la misma, la determinación de la estructura del Estado y de los organismos de origen constitucional, las funciones de señalar la estructura del Consejo y de la Registraduría, así como determinar la planta de personal y la creación supresión o fusión de empleos de los organismos que integran la organización electoral. Ahora bien, si el legislador es titular de las mencionadas funciones bien puede en los términos del Artículo 150-10 transferirlas de manera transitoria al Presidente de la República para que éste disponga sobre ellas mediante decretos con fuerza de ley.

LEY ESTATUTARIA DE FUNCIONES ELECTORALES-Regulación exhaustiva

FUNCIONES ELECTORALES-Reserva de ley

ORGANIZACION ELECTORAL-Determinación de planta de personal por norma ordinaria/ORGANIZACION ELECTORAL-Creación, supresión o fusión por norma ordinaria

Lo relativo a la estructura del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la determinación de la planta de personal y a la creación, fusión y supresión de cargos si bien son materia propias de la ley, pueden ser regladas por ley ordinaria pues mediante ella no se incide de manera directa en el ejercicio de las funciones electorales. Tampoco se reglamenta propiamente el funcionamiento de los órganos electorales ni los procesos electorales sino que se provee al soporte administrativo necesario pero "instrumental" de los mismos, aspecto este que de acuerdo con la sentencia que viene de transcribirse no pertenece al contenido de la ley estatutaria pues no dice relación con el ejercicio mismo de la función electoral; su regulación, en fin no afecta, por principio, el necesario equilibrio de mayorías y minorías.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN REGISTRADURIA DEL ESTADO CIVIL-Creación, supresión o fusión de empleos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

Referencia: expediente D-2844

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° parcial, de la Ley N° 573 de 2000.

Actor: Pedro Alfonso Hernández M.

Magistrado ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil uno (2001)

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 Pedro Alfonso Hernández M., promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el Artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

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

Cabe advertir que la ponencia original no fue aceptada en cuanto al numeral 7 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000 y por tanto la Sala Plena confió la redacción de las consideraciones pertinentes (numeral 6 de la parte motiva) al Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.885 del 8 de Febrero de 2000 y se subraya lo demandado:

"LEY 573 DEL 2000

(Febrero 7)

Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1° Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

Modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, **pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto**; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política **y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal**

Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996.

Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial.

Modificar la estructura de la Procuraduría General de la Nación, así como su régimen de competencias y la organización de la Procuraduría General de la Nación e igualmente la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, así como el régimen de competencias interno de la entidad y dictar normas para el funcionamiento de la misma; determinar el sistema de nomenclatura, denominación, clasificación, **remuneración y seguridad social** de sus servidores públicos, así como los requisitos y calidades para el desempeño de los diversos cargos de su planta de personal **y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad**; modificar su régimen de carrera administrativa, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores públicos y regular las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

Suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo que versó el Decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional. El ámbito de aplicación de las normas expedidas en desarrollo de las presentes facultades cobijará a los organismos públicos de cualquier nivel, así como aquellos que teniendo naturaleza privada ejerzan por atribución legal funciones públicas de carácter administrativo, pero sólo en relación con estas últimas.

Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular, **así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal**

Dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional.

En ningún caso el gobierno podrá disponer la supresión y liquidación de las siguientes entidades: Fondo Nacional del Ahorro "FNA", Financiera de Desarrollo Territorial "Findeter", Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA" e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF".

Modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas **y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos**; modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la organización electoral y **establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral** y su régimen interno de funciones y competencias; dictar normas y definir la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil definir su estructura, funcionamiento, competencia y el sistema de manejo de los recursos destinados a la vivienda de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil; establecer y crear la estructura interna, las funciones de sus dependencias **y la planta de personal** del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del

Estado Civil, especificando el sistema de nomenclatura y clasificación de sus cargos; y, modificar y dictar las normas sobre el régimen de carrera administrativa específico, el de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de la organización electoral, previsto en el Decreto 3492 de noviembre 21 de 1986.

Parágrafo 1°. Las facultades de que trata el presente artículo se ejercerán con el propósito de garantizar la realización de las siguientes finalidades:

La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las presentes facultades;

La utilización eficiente del recurso humano;

La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

La obligación del Estado de propiciar una capacidad -sic-[1] continua del personal a su servicio;

La sujeción al marco general de la política microeconómica -sic-[2] y fiscal; y

La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

Parágrafo 2°. Para efectos del numeral 5 del presente artículo se entiende por regulaciones, procedimientos y trámites, tanto las disposiciones sustantivas como aquellas relativas a requisitos y formalidades que gobiernan las relaciones entre los particulares y la administración pública, o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus actividades, o que determinan el comportamiento interno de las entidades a que se refiere el citado numeral o las relaciones de estas últimas entre sí.

Parágrafo 3°. Las facultades de que tratan los numerales 1, 3, 4 y 8 del presente artículo serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y del Registrador Nacional del Estado Civil, en lo relativo a sus respectivas entidades.

Parágrafo 4°. Las facultades de que trata el numeral 8 de este artículo se concederán por ciento veinte (120) días.

Parágrafo 5°. En el ejercicio de las facultades contenidas en el numeral 5 del presente artículo, el Gobierno Nacional no se podrá ocupar de los siguientes temas:

Eliminación de tarjetas profesionales.

Requisitos para la creación de municipios.

Licencias de construcción a entidades públicas.

Consulta previa a los pueblos indígenas y licencias ambientales en territorios indígenas.

Registro de instrumentos públicos y notariado.

Asuntos relacionados con la Corporación Nasa Kiwe, la cual mantendrá su existencia hasta la

cabal realización de su objeto. En consecuencia, se llevarán a cabo las apropiaciones presupuestales pertinentes.

Publicidad de licitaciones públicas.

Extinción de Dominio.

Lo señalado en el artículo 26 literal q) de la Ley 333 de 1996.

Parágrafo 6°. En las liquidaciones de entidades públicas, la Nación podrá asumir o garantizar obligaciones de estas entidades, incluidas las derivadas de las cesiones de activos, pasivos y contratos que haya realizado la entidad en liquidación, las cuales no causarán impuesto de timbre si se hace entre entidades públicas.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación."

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las normas acusadas vulneran los Artículos 1°, 4°, 113, 114, 117, 150-10, 150-19, 189-14, 189-15, 267 y 279 de la Constitución Política por las razones que a continuación se resumen.

1. La determinación de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos.

La determinación de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos es una función administrativa que corresponde a los respectivos órganos de control. Al respecto expresa que los numerales 1 y 4 del Artículo 1° de la Ley 573 al otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que cree y fusione cargos y determine la planta de personal de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, han vulnerado los principios de la autonomía administrativa y de la independencia, consagrados en los Artículos 113, 117, 267 y 279 de la Constitución Política pues la determinación de la planta de personal y la creación, supresión y fusión de empleos le corresponde a los respectivos órganos de control por tratarse de una función administrativa y no de una función de carácter legislativo. Expresa el actor que no hay norma constitucional que le asigne explícitamente al Congreso de la República la función de determinar la planta de personal ni la creación, fusión y supresión de empleos de la Contraloría General de la República ni de la Procuraduría General de la Nación. Señala que las únicas referencias relacionadas con el tema están en los Artículos 267 y 279 de la Constitución que aluden en el caso de la Contraloría, a que ésta no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, y en el caso de la Procuraduría General de la Nación, a que la ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la misma, "regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y a régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo". Anota que en los artículos citados de la Constitución no se otorga a la ley la creación, fusión y supresión de empleos, ni la determinación de la planta de personal de los órganos de control, y que esa función, tampoco puede desprenderse automáticamente de las expresiones ya citadas.

Sobre el particular, el demandante manifiesta, que los conceptos de organización, estructura y funcionamiento, a que hacen referencia los Artículos 267 y 279 de la Constitución, se integran por normas de doble naturaleza, unas de carácter legislativo, (nomenclatura y clasificación de

empleos, ingreso y concurso de méritos, retiro del servicio, inhabilidades e incompatibilidades, régimen disciplinario, por ejemplo) cuyo desarrollo le compete a la ley, y otras, de naturaleza reglamentaria, (como la creación, supresión o fusión de empleos y la determinación de las plantas de personal). A su juicio, estas últimas no pueden modificarse por agentes externos sin violentar la autonomía constitucional proclamada en el artículo 113 de la Constitución Política, autonomía que en opinión del demandante consiste en capacidad de autorregulación y que para los órganos de control, está identificada en la Constitución Política como autorregulación administrativa para el ejercicio de su función de control.

La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para poder cumplir las funciones señaladas en el Título X de la Constitución Política requieren de la autonomía e independencia que le garantiza el artículo 113 de la Constitución, y esa calidad no puede ser afectada, determinada ni condicionada por las autoridades controladas. Así mismo enfatiza que la autonomía administrativa garantiza independencia a los órganos de control y que esa independencia es orgánica y funcional, por una parte, frente a las tres ramas del Poder Público, y por otra, frente a los órganos controlados, por lo cual una norma que faculte a un órgano controlado para establecer los mecanismos operativos o administrativos de la entidad que lo controla, atenta no solo contra el principio de la autonomía, sino contra el principio constitucional de la independencia de los órganos de control.

En concepto del demandante, la cláusula general de competencia del Congreso de la República no puede oponerse a la autonomía y a la independencia propias de los órganos de control, toda vez que en virtud de dicha cláusula general de competencia, el Congreso puede llenar los vacíos de competencias en asuntos legislativos pero "no procede para arrogarse la regulación de materias administrativas propias de otras autoridades". Arguye que si la función de creación, fusión o supresión de empleos y la determinación de la planta de personal de los órganos de control fuera una función legislativa, ni el Presidente ni el Gobernador, ni el Alcalde, ni las autoridades judiciales podrían ejercerlas, ya que sería función exclusiva del Congreso de la República y por delegación, a través de facultades extraordinarias del Gobierno Nacional como colegislador, "pero esa no es la realidad constitucional, que pretende ocultar la Ley 573 del 2000".

De otra parte, expresa el demandante, tanto las Ramas del Poder Público como los órganos autónomos e independientes, se encuentran en el mismo nivel jerárquico, todos ellos tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, lo cual garantiza su autonomía e independencia y excluye la subordinación entre ellos.

Sin embargo, resalta que las funciones a que se refieren las disposiciones acusadas en este apartado, no tienen carácter legislativo sino simplemente reglamentario, y por ello, no pueden ser objeto de delegación por el Congreso.

Alude sobre el particular, a sentencias de esta Corte, donde se señala la procedencia de la delegación legislativa del Congreso en el Gobierno Nacional para determinar la planta de personal de los órganos de control (Sentencias C-527 de 1994 y C-078 de 1999), pero precisa que en aquellas oportunidades no se trató el tema central de análisis en esta demanda, por lo cual no pueden tomarse aquellos criterios como vinculantes u obligatorios, en esta ocasión, donde se plantea un debate específico, con argumentos diferentes a los analizados en esas ocasiones y donde no procede la cosa juzgada constitucional.

2. La autonomía administrativa de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República y el alcance de las facultades extraordinarias.

En torno del numeral 2 del artículo demandado que prevé las facultades extraordinarias para "determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996", el demandante afirma, que con esa habilitación se posibilita una injerencia inconstitucional del Gobierno Nacional en los órganos de control, pues "la autonomía administrativa debe garantizarse no solo a quien ejerce el control, sino a quien a su vez controla al controlador. Al permitir que el Gobierno Nacional participe en la toma de decisiones administrativas en la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República, se desdibujarían por completo los principios de la autonomía y la independencia consagrados para los órganos de control en el Artículo 113 de la C.P." A su juicio entonces, la disposición acusada "es inconstitucional por estar en contra de los Artículos 1°, 4°, 113, 117 y 267 de la Constitución Política.

3. Las facultades extraordinarias para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos.

En torno del numeral 4 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 que otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el demandante señala que esta es una materia propia de las leyes generales, marco o cuadro, según lo consagra el literal e) del Artículo 150-19 de la Constitución y, a su juicio, las facultades extraordinarias por mandato expreso del artículo 150-10 de la Constitución "no se pueden conferir para expedir las leyes generales, previstas en el numeral 20 (léase 19) de este Artículo". Por lo tanto, manifiesta el demandante, que la expresión **remuneración y seguridad social** del numeral 4 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 es inconstitucional por estar en contra de la expresa prohibición establecida en el Artículo 150-10 de la Constitución.

4. Leyes generales y leyes de facultades extraordinarias.

En relación con el numeral 7 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, que otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional el actor considera que esta facultad está en contra de los Artículos 150-7 y 189, numerales 15 y 16 de la Constitución, en cuanto la liquidación y disolución son actividades complementarias pero inseparables de la supresión de las entidades públicas. En su concepto, por la naturaleza de las leyes de autorizaciones, estas materias son incompatibles con el otorgamiento de facultades extraordinarias. No hay facultades extraordinarias en materias que sean propias de una ley de autorizaciones. Y, entonces, concluye que "si no es procedente el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para suprimir entidades públicas, por tratarse de materias propias de leyes de autorizaciones, según ya lo ha expresado en varias ocasiones la Corte Constitucional, tampoco serán procedentes las facultades extraordinarias para dictar el régimen para la liquidación y disolución de entidades públicas, temas ellos que integran, en su conjunto, una unidad temática."

Por lo anterior, el demandante considera, que esta disposición es inconstitucional por estar en contra de los Artículos 1°, 4°, 113, 150-10 y 189-15 de la Constitución Política, "por conexidad material, también lo es el inciso segundo de este numeral 7."

5. Planta de personal y autonomía administrativa de la organización electoral.

En torno del numeral 8 de la Ley 573 de 2000, que otorga facultades extraordinarias al Gobierno

Nacional, para establecer la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en el cual podrá crear, suprimir o fusionar empleos, considera el demandante que el Congreso de la República vulneró los Artículos 1°, 4° y 113 de la Constitución los cuales consagran la autonomía e independencia de la organización electoral.

Al respecto expresa, que la Constitución no asigna de manera explícita competencia al Congreso para crear, suprimir o fusionar empleos, ni para determinar la planta de personal de la organización electoral, y además, por tratarse de una materia típicamente administrativa y no legislativa, porque estas funciones hacen parte de la autonomía consagrada en el Artículo 113, para los otros órganos autónomos e independientes, tampoco opera la cláusula general de competencia del Congreso de la República. Por lo tanto, a su juicio, la creación, supresión y fusión de empleos y la determinación de la planta de personal de la organización electoral corresponde a sus autoridades, con base en la autonomía e independencia que le reconoce el Artículo 113 de la Constitución, dentro de una república unitaria.

En consecuencia, considera, que las expresiones acusadas del numeral 8 del Artículo 1° acusado, contrarían los Artículos 1°, 4° y 113 de la Constitución ya que se refieren a materias en las cuales es improcedente la delegación legislativa por ser asuntos que no son de competencia del Congreso de la República.

En escrito presentado dentro del término de fijación en lista, el demandante expresa argumentos adicionales de inconstitucionalidad respecto del numeral 8 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 pues a su juicio, con esa disposición se vulneran también los Artículos 150-10 y 152 de la Constitución, ya que la primera de las disposiciones mencionadas, prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno para regular materias propias de códigos y de leyes estatutarias, y la segunda, exige que la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales es materia de ley estatutaria. Para el demandante, en la medida en que el Código Electoral asigna al Registrador Nacional del Estado Civil la creación supresión o fusión de cargos de esta entidad y al Consejo Nacional Electoral la función de aprobar la resolución por la cual el Registrador determina la planta de personal de la entidad, no pueden modificarse mediante la delegación que hace el Gobierno en la Ley 573 de 2000 pues se trata "de asuntos propios de un Código, el Código Electoral, el cual, además podría tener el carácter de Ley Estatutaria."

6. El requisito de precisión de las facultades extraordinarias.

Finalmente el actor considera, que los numerales 1, 6 y 8 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, vulneran la disposición constitucional sobre la precisión que debe observar el Congreso de la República, al otorgar facultades extraordinarias. En su sentir, las expresiones utilizadas por la ley son tan genéricas, que al desarrollarlas, será imposible para el Gobierno Nacional establecer todas las características que sean de competencia de la ley, referentes al régimen de personal de las entidades autónomas, a que se refiere la norma, "en su desarrollo, el Gobierno Nacional quedó facultado para tomar una infinidad de determinaciones, en cuanto está facultado con una autorización en blanco e indeterminada para tomar decisiones legislativas en un campo tan extenso, cual es el de las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado. En consecuencia estas facultades carecen de la precisión que exige el Artículo 150-10 de la Constitución."

I. INTERVENCIONES

1. Sindicato de empleados de la Organización Electoral. Registraduría Nacional del Estado Civil.

La organización sindical de la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó un memorial en el cual expresa que si bien es cierto que todos los fallos y actuaciones de esta Corte son en estricto derecho y los análisis y argumentaciones deben ser basados en lo jurídico, consideran oportuno hacer conocer de la Corte algunos aspectos netamente técnico-administrativos que no se analizaron "y que es factor decisivo dentro de los cambios que se ejecutaran en la Institución".

Recuerdan la sentencia 552/96 en la cual esta Corporación señaló que la Registraduría Nacional del Estado Civil, es un organismo autónomo, pero agregan que no solo hay que tener en cuenta ese aspecto sino primordialmente que lo relativo a que su funcionalidad y prestación de servicio está basado en la operatividad de los procesos propios de la Registraduría.

Así mismo expresan que sobre las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para reestructurar la Registraduría Nacional del Estado Civil, se rindió informe de ponencia en las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras permanentes de ambas Cámaras, que le dieron fin al debate.

De otra parte, señalan los intervinientes que las facultades extraordinarias son abiertamente inconstitucionales puesto que mediante ellas el Congreso de la República está delegando en el ejecutivo atribuciones que son únicas y exclusivas de él, -Artículo 150 numeral 7-, además porque la Constitución Política le otorgó también a la Registraduría Nacional del Estado Civil el carácter de órgano autónomo e independiente y de esta manera no es viable que el legislativo que tiene la competencia constitucional y que mediante una ley puede modificar la estructura de la administración nacional delegue en el Presidente de la República esas facultades.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante apoderado especial el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expresa las siguientes consideraciones sobre la constitucionalidad de la disposición demandada:

2.1. Competencias estatales para determinar las plantas de personal de los órganos estatales autónomos.

El interviniente, luego de hacer comentarios sobre la jurisprudencia de esta Corte, que a su juicio ya ha definido las competencias estatales para la determinación de las plantas de personal de los órganos estatales expresa que la determinación de la planta de personal, esto es, la creación supresión y fusión de cargos públicos de los órganos constitucionales autónomos, excepción hecha de la rama judicial de conformidad con el numeral 2 del Artículo 257 de la Constitución Política, es una competencia del legislador ordinario ejercida por sí mismo o a través de la concesión de facultades extraordinarias.

Igualmente señala que la Corte Constitucional ha analizado ya el cargo de inconstitucionalidad propuesto por el demandante en el sentido de que la determinación de las plantas de personal de los órganos estatales autónomos, como las Contralorías, por parte del órgano de representación popular, vulnera la autonomía constitucional de los órganos de control. En ese sentido cita la Sentencia C-272 de 1996 donde en su concepto, la Corte expresó que la competencia de los órganos de representación popular para determinar la planta de personal de las Contralorías no afectaba la autonomía constitucional de estas últimas.

Así mismo, hace énfasis, en que en la medida en que dicha competencia, para la determinación

de las plantas de personal, es del legislador, bien puede llegar a ser conferida al Gobierno Nacional mediante la técnica de la concesión de las facultades extraordinarias. A su juicio, la Corte Constitucional ha deslindado las competencias del legislador y del Gobierno Nacional, en relación con la determinación de las plantas de personal de los órganos estatales autónomos y de los órganos estatales del sector central de la administración, respectivamente. Así, la competencia es del legislador cuando se trate de órganos estatales autónomos y del Gobierno Nacional cuando se trate de órganos pertenecientes al sector central de la administración nacional. Mientras que la primera función sería legislativa, y sobre la misma sería procedente la concesión de las facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, la segunda sería administrativa, y en consecuencia, sobre esta no sería procedente la concesión de facultades extraordinarias por tratarse de una competencia propia del Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en Artículo 189-14 constitucional.

En conclusión, expresa el interviniente, que de acuerdo con el principio constitucional de la cláusula general de competencia legislativa, la determinación de la planta de personal, es decir la creación, supresión y fusión de cargos públicos, dentro de los órganos estatales a que se refiere la demanda, es una competencia del legislador, la que puede ser ejercida de manera directa o por medio de la concesión de facultades extraordinarias, de acuerdo con las reglas constitucionales que rigen el tema.

2.2. Organización y funcionamiento de la Auditoría de la Contraloría General de la República.

A juicio del interviniente, el cargo de inconstitucionalidad que formula el demandante, en relación con el numeral 2 del Artículo 1° de la ley demandada, es decir, en lo que tiene que ver con la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, no se predica del contenido esencial de dicho numeral, sino de la interpretación que del mismo deduce el demandante.

En efecto, el objeto del citado numeral comprende la reestructuración de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República, competencia legislativa que puede ser ejercida por el Gobierno Nacional, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias a él concedidas.

En este sentido no es objeto de la ley de facultades, autorizar al Gobierno Nacional para que participe en el control fiscal que corresponde ejercer al órgano mencionado, en relación con la gestión fiscal que ejerza la Contraloría General de la República y de esa forma la autonomía con que se ejerce el mencionado control fiscal no sufre con la disposición demandada alteración alguna, razón por la cual esta no vulnera las disposiciones constitucionales mencionadas por el demandante.

En este punto señala que "no sobra advertir, finalmente, que la reestructuración así ordenada fue consecuencia del fallo de la corte (sic) Constitucional radicado con el numero C-499 de 1998, en el cual consideró que la Auditoría General de la Contraloría General de la República no era una dependencia adscrita al despacho del Contralor General de la Nación, sino que era un órgano de fiscalización autónomo de origen constitucional."

2.3. Competencia estatal para regular el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional

A juicio del interviniente, la regulación sobre las reglas jurídicas que deben regir la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, corresponde al legislador, de acuerdo con el principio constitucional de la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República. Esta competencia legislativa tiene una relación próxima con la competencia del

legislador para suprimir o fusionar entidades estatales del orden nacional a que se refiere el Artículo 150-7 de la Constitución Nacional, y así si el Congreso de la República es competente para suprimir y fusionar las entidades estatales, debe también tener competencia para definir las reglas para la disolución y liquidación de aquellas cuando las mismas son suprimidas, o fusionadas.

En esas condiciones en la medida en que la definición del régimen jurídico de la disolución y liquidación de entidades estatales es una competencia legislativa, la misma puede ser ejercida por el Gobierno Nacional si se encuentra revestido de facultades extraordinarias conferidas por el legislador ordinario.

Respecto de los argumentos de la demanda, acerca de que la concesión de facultades extraordinarias para suprimir entidades estatales ha sido prohibida por la Corte, y que en consecuencia, en la medida en que la supresión y fusión son inseparables de la liquidación, también estaría proscrita la concesión de facultades extraordinarias para regular el tema, el interviniente anota que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha considerado procedente ese mecanismo legislativo para regular la materia (cita las Sentencias C-014 de 1993 y C-498 de 1998).

2.4. Competencia estatal para regular lo relacionado con la remuneración y seguridad social de los servidores públicos.

En torno del cargo formulado por el demandante contra el numeral 4 del Artículo 1°, el interviniente señala que él debe examinarse distinguiendo dos aspectos: las autorizaciones extraordinarias en lo relacionado con la remuneración de los servidores públicos vinculados a la Procuraduría General de la Nación, y las facultades extraordinarias para determinar el régimen de seguridad social de los mismos funcionarios.

Al respecto considera que la concesión de facultades en lo relacionado con la remuneración de los funcionarios públicos vinculados a la Procuraduría, vulnera lo dispuesto en la Constitución Política, en lo que se refiere a las competencias para regular este tema. En efecto, de conformidad con el Artículo 150-19 literal e) y f) la determinación de la remuneración, "esto es la determinación del régimen salarial y del régimen prestacional de los servidores públicos corresponde en concreto al Gobierno Nacional", de conformidad con las reglas de orden general que al efecto expida el legislador.

Así las cosas, en opinión del interviniente, no puede el Congreso de la República, en el marco constitucional actual, desprenderse de una competencia de la cual no es titular, ni siquiera en el evento de que la mencionada competencia sea trasladada al mismo Gobierno Nacional. En efecto ha sido reiterativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de que la competencia para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos es del Gobierno Nacional, en ejercicio de la reglamentación de la ley marco respectiva.

En cuanto a la concesión de las facultades extraordinarias en materia de seguridad social, el interviniente afirma que si bien ella es constitucionalmente posible hay que tener en cuenta que su ejercicio puede entrañar modificaciones en el régimen impositivo, lo cual está vedado en el ámbito de las facultades extraordinarias.

2.5. Precisión de la concesión de facultades extraordinarias.

A juicio del interviniente, el demandante, en ese cargo, confunde dos aspectos que ya han sido

analizados por la Corte Constitucional, los cuales son la precisión en la concesión de las facultades y el ámbito de generalidad o especificidad del tema, objeto de la concesión de las facultades extraordinarias. En ese sentido afirma que cuando se hace referencia a la precisión, se pretende que la concesión de las facultades no sea ambigua, y que en consecuencia, no permita excesos en la regulación por parte del Gobierno Nacional. El grado de amplitud de las facultades se refiere a la delimitación de los temas que pueden ser objeto de regulación extraordinaria.

Y así concluye que es claro que el objeto que la concesión de facultades es la regulación del régimen laboral de los servidores públicos vinculados a las referidas entidades estatales, razón por la cual no se puede asegurar que existe imprecisión en la concesión de las facultades extraordinarias, a las que se alude.

3. Ministerio del Interior

También mediante apoderado, el Señor Ministro del Interior se hace presente para impugnar la demanda y señala que "analizadas las normas demandadas frente a la Constitución, no se vislumbra ningún vicio de inconstitucionalidad, y por el contrario se encuentran acordes a sus mandatos". A continuación se resumen las razones de su aserto:

3.1. En relación con el primer cargo de la demanda señala que la circunstancia de que conforme a los Artículos 113, 267, y 279 de la Constitución la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, posean autonomía administrativa y presupuestal, no permite deducir que tengan las facultades directas de crear, suprimir o fusionar empleos y proveer las normas que deban observarse para el efecto, así como la determinación de la planta de personal "pues de ser ello así tal facultad estaría radicada en cabeza del jefe del respectivo organismo y acontece que en los Artículos 268, 277 y 278 de la Constitución Política que atribuyen las funciones al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación, no se encuentra asignada en cabeza de estos servidores dicha atribución y de hacerlo, vulnerarían la Constitución por extralimitación de funciones (artículo 6 y 123 inciso 2º de la Constitución Política)".

Señala igualmente que si el Congreso de la República es quien tiene la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto, así mismo la de crear la planta de personal de la Procuraduría y de la Contraloría bien puede, él delegarla en el Presidente de la República por medio de una ley de facultades extraordinarias de conformidad al numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución.

Iguals consideraciones extiende el interviniente en relación con la facultad que otorga la ley acusada, para determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996.

3.2. Respecto del cargo relativo al numeral 4 del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000, en la medida en que otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el interviniente, con apoyo en la Sentencia C-078 de 1999, señala que si bien es cierto el Presidente sí puede fijar las dotaciones y emolumentos de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público "debe contar para ello con una ley de facultades extraordinarias tal como aconteció con las facultades otorgadas en el Artículo 1º numeral 4 de la Ley 573 de 2000, y adicionalmente lo puede hacer conforme lo autoriza el Artículo 1º literal b) de la ley 4a.

de 1992, en consecuencia, se trata de una doble investidura de facultades".

3.3. En relación con las expresiones contenidas en los numerales 1º, 6, y 8 del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000, que se refieren al otorgamiento de facultades al Presidente de la República para "establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal" señala el interviniente, que habida consideración de que el establecimiento por parte del Gobierno de las características que sean competencia de la ley referentes al régimen de personal en la Procuraduría General de la Nación (numeral 1), del Servicio Exterior de la República (numeral 6) y en la Organización Electoral (numeral 8), se concretan a un aspecto muy preciso, es decir, el Presidente de la República puede establecer las características y disposiciones que sean competencia de la ley pero circunscritas al régimen de personal.

4. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Mediante apoderado especial esta agencia estatal interviene en el proceso en defensa de las disposiciones acusadas y, por ende, pide se declare la constitucionalidad de las mismas, en los términos que a continuación se resumen:

En relación con los argumentos del actor en torno del alcance de la autonomía constitucional de los órganos de control y en especial respecto de los alcances de las reglas constitucionales sobre la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, trae a colación una extensa cita de la Sentencia C-527 de 1994, para, con fundamento en ella, solicitar la constitucionalidad de la norma acusada. Destaca que en su opinión, el Congreso de la República sí ostenta la cláusula general de competencia y que en consecuencia, mediante facultades extraordinarias puede otorgar al Gobierno las facultades contenidas en la Ley 573 de 2000.

Así mismo pide que se mantengan dentro del ordenamiento, los apartes acusados de los numerales 1, 6 y 8 del Artículo 1º de la ley "por cuanto de su sola lectura se precisan las facultades que han sido concedidas al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución Política".

5. Contraloría General de la República

El Señor Contralor General de la República interviene en el proceso para defender la exequibilidad de las disposiciones acusadas y al respecto expresa:

5.1 Que en cuanto al primer cargo, en el caso de la Contraloría General de la República, la misma Constitución asigna al Congreso de la República la determinación de su régimen de personal, así como el establecimiento de su carrera administrativa (numeral 10 del Artículo 268).

La norma transcrita señala como atribución del Contralor General de la República la de proveer los empleos de la Contraloría General de la República que haya creado la ley, luego, es fácil inferir que dicha atribución, para poder ser ejercida, tiene como presupuesto básico la preexistencia de una ley que establezca la planta de personal porque, cómo podría el Contralor proveer unos empleos sin una planta de personal previa?. Por tanto, no cabe duda de que el Congreso de la República por mandato constitucional es competente para determinar el sistema de personal de la Contraloría General de la República, así como para crear, fusionar y suprimir los empleos de esta entidad.

Adicionalmente recuerda el Señor Contralor que la Constitución establece en cabeza del Congreso la reserva legal, esto es, la competencia para hacer, reformar y derogar las leyes, con la cual el mismo Congreso puede revestir de manera excepcional y temporal al Presidente de la República para que expida decretos con fuerza de ley sobre determinadas materias (Artículo 150-10) y señala igualmente, que entre las materias exceptuadas en la Constitución para efectos de las facultades extraordinarias, no se encuentran la creación, supresión y fusión de cargos en los órganos de control.

5.2. En relación con el segundo cargo señala el interviniente, siguiendo pronunciamientos de esta Corporación, proferidos en torno de los Artículos 253 y 279 de la Constitución, que el cargo propuesto por el actor no tiene asidero jurídico alguno, máxime cuando la opción que él plantea, consistente en que sean los mismos órganos de control los competentes para determinar y modificar sus propias plantas de personal, creando, suprimiendo o fusionando cargos en ellos, no encuentra justificación constitucional (Sentencia C-527 de 1994).

6. Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante escrito presentado en la Secretaria de la Corte, el Señor Registrador Nacional del Estado Civil solicita a la Corte que se nieguen las pretensiones formuladas por el accionante y se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

Como fundamentos de su solicitud expresa los siguientes:

La tesis propuesta por el actor sobre inconstitucionalidad de algunas expresiones utilizadas en la disposición acusada se basa en argumentos constitucionales generales.

De una parte, afirma la inaplicabilidad de la cláusula general de competencia del Congreso consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, por cuanto los órganos de control, tanto como los órganos autónomos e independientes que corresponden al mismo nivel jerárquico de las Ramas del Poder Público, son como lo indican sus calificativos, autónomos e independientes, esto es, con capacidad para autorreglamentarse en materia de creación, fusión y supresión de empleos y en la determinación de la planta de personal y bajo esa consideración, el legislador no tendría dicha función y por lo tanto no podría delegarla, y de otra parte, por la imprecisa delegación de facultades al permitirse al ejecutivo "establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal" cuando el Artículo 150-10 de la Constitución Política establece que la delegación es de "precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley".

Al respecto el interviniente señala que la autonomía e independencia de los órganos de control no se predica respecto de la ley. No son los órganos autónomos ruedas sueltas cuya organización y estructura solo puede ser tocada o por enmiendas constitucionales o por actos administrativos si lo considera el jefe de la dependencia, generando un contrasentido constitucional y confundiendo la autonomía en sus determinaciones y alcances, con la casi inamovilidad administrativa (reforma constitucional) o paradójicamente con la inestabilidad estructural (reforma por acto administrativo simple).

A juicio del interviniente, en armonía con el Artículo 125 de la Constitución, solo a través del mecanismo legal se puede determinar el sistema de carrera administrativa y su funcionamiento; por ello, únicamente mediante la fuerza vinculante de una norma de rango legal se podrá reformar la materia, generando por este procedimiento seguridad jurídica, pilar fundamental en un Estado social de derecho.

En torno de la pretendida imprecisión de las facultades delegadas, señala el interviniente, que no debe confundirse el término "precisas", con el término "taxativas". Este último es limitante, se circunscribe a lo expresado o escrito. El primero, en cambio, se refiere al tema, y en este evento no queda duda alguna, es específicamente laboral, todo el texto de la ley en materia de estructura de planta, se refiere el régimen de personal. En ello, la ley es precisa. No se puede pedir que la precisión llegue a lo taxativo o enumerativo. En este caso no había necesidad de delegación ya que la ley hubiese agotado la materia.

Finalmente el interviniente pone de presente que, a su juicio, los argumentos del actor son contradictorios, pues en el primero se concluye con la autonomía total al organismo, y en el segundo, se pide tácitamente que la ley (es decir, el Congreso), de quien se predica no tener facultades, desarrolle con mayor precisión toda la temática que delega.

7. Auditoría General de la República

El Señor Auditor General de la República se hace presente en el proceso para impugnar la demanda en relación con las disposiciones acusadas que tienen que ver de manera directa con la Auditoría General de la República. Para ese efecto, señala que si bien es cierto que la Auditoría General, como organismo de control, está ubicada dentro de los órganos autónomos e independientes de que trata el Artículo 113 constitucional, no lo es menos, que como cualquier otro organismo del Estado, es susceptible de regulación general por parte del Congreso a través de leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas, (Artículo 150-23 de la Constitución Política), así como de las leyes que determinan la estructura orgánica de una entidad del orden nacional, señalando sus objetivos (Artículo 150-7 de la Constitución Política). En ese sentido, el Congreso puede señalar la estructura y objetivos de la Auditoría General de la República, antes conocida como Auditoría Externa de la Contraloría General de la República.

Con apoyo en el Sentencia C-499 de 1998, el interviniente señala que el Artículo 274 debe tener un desarrollo legal que se llevará a cabo por parte del Congreso, en lo que tiene que ver con el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República, es decir el señalamiento del marco jurídico autónomo e independiente en que esta entidad debe moverse y actuar. Dicha función, de acuerdo con el Artículo 150-10 de la Constitución puede ser conferida al Presidente de la República, como en efecto lo fue, mediante la Ley 573 de 2000.

De otra parte, señala que en el caso de la Auditoría General de la República, no se da la situación planteada por el actor, de interferencia por parte del controlado sobre el organismo de control. El órgano de control no está sometido a las determinaciones administrativas del ente controlado, puesto que el ejercicio de las funciones de la Auditoría General se da con respecto a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Departamentales, y no con relación al Gobierno Nacional, el cual es vigilado fiscalmente por la Contraloría General de la República.

A su juicio, entonces, no se configura la causal de inconstitucionalidad señalada por el actor en su demanda puesto que las facultades extraordinarias conferidas por el legislador al Presidente de la República en el numeral 2 del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000 lo fueron acatando en todos los preceptos constitucionales.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORIA GENERAL DE LA NACION

Como tanto el Señor Procurador General de la Nación como el Señor Viceprocurador expresaron estar incurso en causales de impedimento y estas les fueron aceptadas por la Corte, el concepto

de rigor fue rendido por el Señor Procurador Delegado para el Ministerio Público en Asuntos Penales, Doctor Alberto Hernández Esquivel, que en tiempo manifestó a la Corte su solicitud de que se declaren constitucionales las expresiones acusadas del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, salvo las contenidas en el numeral 8 que en su opinión son inconstitucionales.

Como razones de su petición destaca la Corte las siguientes:

1. En relación con la competencia para determinar la estructura y regular los empleos de los organismo de control el señor Procurador Delegado recuerda los Artículos 117, 267 y 275 de la Constitución que señalan que tanto la Contraloría General de la República como el Ministerio Publico son organismos de control a los cuales la Constitución otorga autonomía precisando que la Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal y que el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Publico. Así mismo pone de presente que los organismos de control tienen iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley relativos a la organización y funcionamiento de sus organismos y sus funciones.

Señala la vista fiscal igualmente, que por virtud de la cláusula general de competencia del Artículo 150 de la Carta Política, al legislador corresponde determinar la estructura de los organismos de control y que esta atribución la puede ejercer directamente el Congreso o por delegación que le haga al Presidente de la República, en virtud de facultades extraordinarias.

A su juicio ninguna disposición constitucional impide que el Congreso como titular de la facultad de fijar la estructura de los organismos de control pueda efectuar la delegación de esa competencia en el Presiente de la República "pues el Artículo 150-10 de la Constitución expresamente prevé los eventos en los que no se puede conferir facultades extraordinarias sin que dentro de ellos se contemple lo relacionado con los organismos autónomos de que trata la Carta Política". Afirma igualmente que si bien es cierto que la Constitución reconoce autonomía a los organismos de control, también lo es, que esta autonomía no se restringe porque el órgano legislativo, a través de facultades extraordinaria delegue en el Gobierno Nacional la atribución para determinar la estructura de estos organismos pues no se puede perder de vista que precisamente el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, con el fin de modernizar las entidades a su cargo le solicitaron al Presidente de la República que incluyera a estos organismos dentro de las facultades extraordinarias solicitadas al Congreso de la República.

Así mismo afirma que la autonomía de los organismos de control queda garantizada con lo dispuesto en la Parágrafo 3° del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 que preceptúa que dichas facultades extraordinarias serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República y del Procurador General de la Nación, en lo relativo a sus respectivas entidades. Al respecto recuerda providencias de esta Corte en las cuales se estudió la delegación a través de facultades extraordinarias, para ejercer esas atribuciones en los órganos autónomos del orden nacional.

La vista fiscal precisa igualmente que la competencia para determinar la estructura y regular lo atinente a los cargos de los organismos de control recae en el Congreso de la República y es delegable en el Presidente de la República, a través de facultades extraordinarias, mientras que la competencia para organizar internamente dichas entidades, esto es, "distribuir los empleos de sus plantas de personal le corresponde ejercerla a los titulares de estos organismos sujetándose a la estructura que el legislador previamente determine, debido a que esta sí es una función netamente administrativa que debe cumplir el jefe del organismos respectivo."

Así las cosas, expresa que no le asiste razón al actor cuando afirma que no existe norma constitucional que faculte al legislador para crear empleos en los organismos de control, pues el Artículo 268-10 del ordenamiento superior así lo establece plenamente para la Contraloría General de la República y el Artículo 279 tácitamente para la Procuraduría General de la Nación, lo cual a juicio de la vista fiscal, fue precisado por la Corte en las Sentencias C-527/94 y 078/99 "cuyos razonamientos en relación con el asunto no son obiter dictum como lo afirma el actor sino ratio decidendi, pues en esas oportunidades la Corte decidió sobre la constitucionalidad de normas que regulaban la creación de cargos en esos organismos de control."

Señala que esos razonamientos son igualmente válidos para lo relacionado con la Auditoría General de la República pues pese a su autonomía este organismo no puede ser una rueda suelta dentro de la estructura general del Estado Colombiano y por ello en virtud de la cláusula general de competencia al Congreso le corresponde determinar la estructura de este organismo, competencia que también puede delegar en el ejecutivo a través de las facultades extraordinarias sin que por ello se desconozcan los Artículos 1º, 4º, 113, 117 y 267 de la Carta Política.

Por el contrario, en su opinión, la disposición acusada se encuentra en armonía con el estado unitario que nos rige y en consonancia con los jurisprudencia de esta Corte que ha reconocido la total independencia y autonomía de la Auditoría General de la República respecto de la Contraloría General de la República.

2. En relación con la competencia del Presidente de la República para fijar el régimen prestacional y salarial de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, el Procurador Delegado recuerda que el Artículo 150-19 literal e) de la Constitución, faculta al Congreso para dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que el artículo 189-14 establece que corresponde al Presidente de la República fijar las dotaciones y emolumentos de los empleos de la administración central, mientras que el Artículo 279 ibidem dispone que la ley regulará lo relativo a la remuneración de los funcionarios y empleos de la Procuraduría General de la Nación.

En su concepto, la interpretación sistemática de esos preceptos constitucionales permite concluir que a pesar de que el Ministerio Público constitucionalmente goza de autonomía, compete al legislador dictar las normas generales, para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Procuraduría General de la Nación y al Jefe del Estado corresponde determinar sus salarios y prestaciones dentro del marco general establecido por el legislador, pues estos son aspectos que inciden en las finanzas públicas y por ello no pueden ser independientes de las decisiones que tienen que ver con el Estado Unitario que rige en el país.

En consecuencia, el numeral 4 del Artículo 1º de la Ley 573 al revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, no lo está facultando para expedir leyes marco, lo que hace la expresión acusada es reconocer lo dispuesto en el Artículo 279 superior es decir que la competencia para dictar las normas generales que rigen los salarios y prestaciones de los servidores de la Procuraduría también recae en el Congreso de la República, competencia que además es delegable en el ejecutivo a través de facultades extraordinarias; "pero como la ley marco de salarios y prestaciones ya se promulgó –ley 4ª de 1992 – al Presidente solo la corresponde dentro de los parámetros establecidos en la mencionada ley, fijar el sistema de salarios y seguridad social de los servidores de la Procuraduría General de la Nación." Al

respecto trae a colación la Sentencia C-312 del 25 de julio de 1997 M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3. Régimen de liquidación y disolución de entidades públicas del orden nacional

El señor Procurador Delegado recuerda que de conformidad con el numeral 15 del Artículo 189 de la Constitución al Presidente de la República corresponde suprimir o fusionar entidades y organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. Expresa que esta facultad la puede ejercer el ejecutivo permanentemente y de manera directa siempre y cuando observe las condiciones, requisitos y objetivos que le señale la ley, los cuales se encuentran previstos en el Artículo 52 de la Ley 489 de 1998 pues en ella el Congreso trazó las pautas y directrices a las que debe sujetarse el Gobierno para cumplir la función señalada en el mencionado artículo constitucional. Advierte que esa función no sustituye las atribuciones que el constituyente le confirió al legislador en el Artículo 150-7 superior, sino que las complementa, "de este modo tanto el Congreso como el Presidente de la República permanentemente pueden fusionar, suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional con excepción de los Ministerios y Departamentos Administrativos respecto de los cuales la competencia es privativa del Congreso de la República, por expresa disposición del Artículo 150-7 de la Carta Política".

A juicio de la vista fiscal el Artículo 52 de la Ley 489 de 1998 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades y organismos administrativos nacionales; pero no estableció el procedimiento general aplicable a los procesos de liquidación de estas entidades y por ello el Gobierno Nacional consideró necesario que se expidiera un régimen uniforme para liquidar las entidades estatales, tal como lo manifestó en la exposición de motivos del proyecto de ley.

En consecuencia en opinión de la vista fiscal, la disposición acusada no viola las disposiciones constitucionales invocadas por el actor, sino que por el contrario permite que se establezca un procedimiento uniforme para liquidar las entidades estatales de acuerdo con los criterios previamente señalados en Artículo 52 de Ley 489/98.

4. Reserva de ley estatutaria para preservar las funciones electorales.

En este aspecto el señor Procurador Delegado, teniendo en cuenta el contenido de los Artículos 265 y 266 de la Constitución, que establecen las funciones del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil, las cuales tienen que ver básicamente con las funciones electorales, expresa que tanto la estructura como el régimen de funciones y competencias internas de estas dos autoridades electorales, deben establecerse por ley estatutaria tal como lo dispone el Artículo 152 literal c) de la Carta Política "ya que la estructura y organización interna de las autoridades electorales son aspectos trascendentales de las funciones electorales que en manera alguna puede regular el Congreso por ley ordinaria y menos aun el ejecutivo a través de decretos leyes sin vulnerar la expresa disposición del artículo 152 literal e) de la Carta Política".

5. Precisión de las facultades extraordinarias concedidas en los numerales 1 y 6 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Al respecto, siguiendo la Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1993 concluye el Señor Procurador, que las expresiones "establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal", contenidas en los numerales 1 y 6 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 no son imprecisas sino que por el contrario, "las referidas expresiones

restringen la competencia del ejecutivo exclusivamente al régimen de personal de los servidores públicos que laboran en la Contraloría General y en el servicio exterior de la República."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir de la demanda objeto del presente proceso por cuanto la disposición acusada forma parte de una ley de la República (Artículo 241-4).

2. La materia sujeta al examen de la Corte

La demanda por inconstitucionalidad se dirige de manera específica contra expresiones contenidas en los numerales 1, 2, 4, 6, 8 y contra todo el numeral 7 del mencionado Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 mediante la cual el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República.

En consideración a las razones de violación aducidas por el demandante y teniendo en cuenta las intervenciones que se han allegado al proceso y el concepto de rigor rendido por el Señor Agente del Ministerio Público, la Corte deberá estudiar los siguientes aspectos:

i) Si los numerales 1 y 4 del Artículo 1° de la Ley 573 al otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que cree y fusione cargos y determine la planta de personal de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, ha vulnerado los principios de autonomía administrativa y e independencia consagrados en los Artículos 113, 117, 267 y 279 de la Constitución Política pues a juicio del actor la determinación de la planta de personal y la creación, supresión y fusión de empleos le corresponde a los respectivos órganos de control por tratarse de una función administrativa y no de una función de carácter y jerarquía legislativos; ii) si el numeral 2 del artículo demandado, en cuanto prevé las facultades extraordinarias para "determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996", posibilita una injerencia inconstitucional del Gobierno Nacional en los órganos de control, pues "la autonomía administrativa debe garantizarse no solo a quien ejerce el control, sino a quien a su vez controla al controlador"; iii) Si el numeral 4 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 que otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público incursiona en una materia propia de las leyes generales, marco o cuadro, según lo consagra el literal e) del Artículo 150-19 de la Constitución, pues a juicio del demandante, las facultades extraordinarias por mandato expreso del Artículo 150-10 de la Constitución "no se pueden conferir para expedir las leyes generales, previstas en el numeral 20 (léase 19) de este Artículo"; iv) Si el numeral 7 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, que otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para dictar el régimen conforme al cual se realice la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional está en contra de los Artículos 150-7 y 189-15 y 16- de la Constitución, en cuanto la liquidación y disolución son actividades complementarias pero inseparables de la supresión de las entidades públicas. En concepto del demandante, por la naturaleza de las leyes de autorizaciones, estas materias son incompatibles con el otorgamiento de facultades extraordinarias; v) Si el numeral 8 de la Ley 573 de 2000, al otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para establecer la planta de personal de la Registraduría

Nacional del Estado Civil y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y crear, suprimir o fusionar empleos, vulneró los Artículos 1º, 4º y 113 de la Constitución los cuales consagran la autonomía e independencia de la organización electoral; vi) en fin, si los **numerales 1, 6 y 8** del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000, vulneran la disposición constitucional sobre la precisión que debe observar el Congreso de la República, al otorgar facultades extraordinarias, pues según el demandante, las expresiones utilizadas por la ley son tan genéricas, que al desarrollarlas, será imposible para el Gobierno Nacional establecer todas las características que sean de competencia de la ley referentes al régimen de personal de las entidades autónomas, a que se refiere la norma acusada.

3. La autonomía constitucional de los organismos de control. Sus alcances y límites. La competencia legislativa para la determinación de planta de personal y la creación, fusión y supresión de empleos en los organismos de control.

El demandante plantea su acusación contra los numerales 1 y 4 del Artículo 1º de la ley demandada bajo la consideración de que la materia objeto de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República es de aquellas que corresponden a los organismos dotados constitucionalmente de autonomía y, por ello, no siendo dicha materia de competencia del legislador mal podía éste transferirla temporalmente, con base en el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución.

3.1. Sobre el particular deberá la Corte, entonces, recordar inicialmente el sentido y alcance de la autonomía que de manera explícita confiere la Carta a ciertos organismos para determinar si como lo afirma el demandante, las materias cubiertas por la atribución extraordinaria corresponden privativamente a ellos de manera tal que esté excluida la posibilidad de normatividad legislativa.

Es copiosa la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia de la autonomía que con diversas proyecciones otorga la Constitución a organismos estatales, ya sea en función de la protección de colectividades territoriales (autonomía de las entidades territoriales, régimen especial de las denominadas corporaciones autónomas regionales) [3], o del desarrollo de las funciones encomendadas (autonomía de los organismos de control, de los organismos de regulación- Banco de la República, organismo de televisión, autonomía de la organización electoral) [4], o de comunidades específicas y del servicio a ellas encomendado (autonomía universitaria) .

Para efectos de resolver sobre los cargos de la demanda es pertinente que la Corte se detenga, en esta providencia, en la puntualización de los elementos característicos y su proyección respecto de la denominada autonomía institucional y, en particular en la autonomía constitucional de los organismos de control.

La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada[6].

Así las cosas, la autonomía constitucionalmente reconocida se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del Poder Público. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como

autónomos.

Si bien los denominados "órganos autónomos e independientes" son órganos del Estado, según ha expresado esta Corte, la acción del legislador y la de los que forman parte de la Rama Ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Al respecto puede enunciarse que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo.

3.2. En ese orden de ideas es pertinente determinar, tratándose de los órganos constitucionalmente autónomos la extensión y cabal proyección de la cláusula general de competencia a favor del legislador, tal como lo propone el demandante.

Sobre el particular, la Corte ha de reiterar que el mandato del artículo 150, no conoce más restricciones que las que la propia Constitución determine y por tanto, salvo que al definir los contornos de la autonomía que ella misma confiere y reconoce haya precisado esos límites, ha de entenderse que el legislador ostenta una amplia potestad de configuración de la mencionada autonomía.

Precisamente en sentencia relativa a la proyección de la cláusula general de competencia del legislador y la autonomía reconocida a la Contraloría General de la República, la Corte tuvo ocasión de señalar:

"El órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso".[7]

3.3. Así las cosas, conviene entonces que la Corte establezca si las disposiciones acusadas de la Ley 573 de 2000 al revestir de manera extraordinaria al Presidente de la República para determinar la estructura de los órganos de control, fijar la planta de personal y crear, fusionar y suprimir empleos de esos órganos autónomos, incurrió en transgresión del mandato constitucional de autonomía, que los ampara.

En este aspecto, cabe destacar que el demandante parte de la premisa de que las funciones en mención son de carácter administrativo y por ende su ejercicio compete privativamente al respectivo organismo, dotado de autonomía e independencia.

En efecto, para el demandante, teniendo presentes, principalmente, los Artículos 267 y 279 de la Constitución, en materia de organización, estructura y funcionamiento de los órganos y organismos de control constitucionalmente autónomos es necesario distinguir, normas de carácter legislativo, (nomenclatura y clasificación de empleos, ingreso y concurso de méritos, retiro del servicio, inhabilidades e incompatibilidades, régimen disciplinario, por ejemplo) cuyo desarrollo le compete a la ley, y otras, de naturaleza reglamentaria, (como la creación, supresión o fusión de empleos y la determinación de las plantas de personal); estas últimas, en criterio del demandante, no pueden modificarse por agentes externos sin violentar la autonomía

constitucional proclamada en el artículo 113 de la Constitución Política; autonomía que en opinión del demandante, consiste en capacidad de autorregulación y que para los órganos de control, está identificada en la Constitución Política como autorregulación administrativa para el ejercicio de su función de control.

Para la Corte, en coincidencia con la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la orientación postulada por el demandante tiene claro fundamento constitucional si ella se predica del reparto de funciones que se plasma en los Artículos 150 y 189 de la Constitución Política, entre el legislador y el Presidente de la República en lo atinente a los aspectos relativos a la estructura, determinación de plantas de personal y creación, supresión y fusión de empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Empero, no cabe la misma afirmación respecto de la regulación y fijación de la estructura y funcionamiento de los órganos de control. Dependerá en cada caso del especial tratamiento que la propia Constitución haya dado a la materia y a las específicas competencias que haya asignado al órgano constitucional autónomo correspondiente.

Y aunque el demandante expresa que los antecedentes jurisprudenciales, -se refieren en particular a las Sentencias C-078/99 y C-527/94- en la materia no son pertinentes frente a los argumentos que él aduce, es lo cierto que a través de ellos esta Corte ya analizó la materia y concluyó que de manera explícita el Constituyente determinó los alcances de la competencia del legislador en cuanto a la determinación de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos en los organismos de control, particularmente en la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

En ese orden de ideas la Corte, a propósito de la posibilidad que tuviere el legislador de asignar al Contralor General de la República la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría, señaló que dicha función corresponde al legislador "como atribución constitucional propia" pues la norma constitucional prescribe que al Contralor compete "proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley" -Artículo 268-10-. Ahora bien, dicha ley no es de iniciativa privativa del Gobierno por lo que podrá dictarse o reformarse a iniciativa de los miembros de cualquiera de las cámaras (C.P. Art. 154) o del propio Contralor General de la República (Art. 156 y 268-9 C.P.) y que al mismo funcionario asiste "la facultad de redistribuir internamente los cargos establecidos por la ley, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Contraloría General".[8]

En relación con la Procuraduría General de la Nación cabe señalar igualmente que la Corte, con fundamento en los Artículos 278-6 y 279 de la Constitución ha afirmado la competencia de la ley para la determinación de la estructura de la Procuraduría y la creación fusión y supresión de empleos. Y que a partir de ese ejercicio el Procurador realice las correspondiente provisión.

Siendo claro que al legislador competen las mencionadas funciones de determinación de estructura, creación, fusión o supresión de empleos en los mencionados órganos de control, es pertinente señalar igualmente que la jurisprudencia de la Corporación ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para que ejerza transitoriamente las funciones que a aquel competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el Artículo 150-10.

El argumento del demandante en el sentido de que aceptar la posibilidad que el legislador ejerza la competencia de fijación de la estructura y de creación, fusión y supresión de empleos en los organismos de control y que la delegue en el Presidente de la República, conlleva violación de la autonomía constitucional de tales organismos, carece entonces de fundamento. En efecto, dichas

facultades para el legislador emanan de la propia Constitución y en nada afectan el cabal ejercicio del control, pues cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se sujeta al control del juez constitucional.

Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que la autonomía de los organismos constitucionales de control está regulada, en la materia que ocupa a la Corte, por la propia Constitución y por ello no es pertinente la distinción que desarrolla el demandante para concluir en su petición de inexequibilidad.

Así las cosas, habrá de reiterarse que en el entendimiento que hace la Corte, las disposiciones acusadas no contrarían los Artículos 113, 117, 267 y 279 de la Carta invocados como violados por el demandante. Efectivamente, si la determinación de la estructura de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos son materias que conforme a la Constitución competen al legislador, bien puede éste mediante ley transferirlas temporalmente al Presidente de la República (Artículo 150-10) y por ello no se afecta la autonomía y la independencia constitucionales de los órganos de control, particularmente de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación.

4. Las facultades extraordinarias para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos.

En este punto corresponde a la Corte establecer si como lo postula el demandante la atribución de facultades extraordinarias contenida en el numeral 4 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 en cuanto abarca la determinación del régimen de remuneración y de la seguridad social de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, está en contradicción con el mandato constitucional del Artículo 150-10, por cuanto esta materia es objeto de regulación mediante leyes marco o cuadro, a que se refiere el Artículo 150-19 y que por esta circunstancia están excluidas de la posibilidad de otorgamiento al Gobierno mediante facultades extraordinarias.

Conforme al numeral 4 del Artículo 1° de la ley acusada, las facultades que mediante él se confieren al Gobierno abarcan las siguientes materias: Modificar la estructura de la Procuraduría General de la Nación, así como su régimen de competencias y la organización de la Procuraduría General de la Nación e igualmente la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, así como el régimen de competencias interno de la entidad y dictar normas para el funcionamiento de la misma; determinar el sistema de nomenclatura, denominación, clasificación, remuneración y seguridad social de sus servidores públicos, así como los requisitos y calidades para el desempeño de los diversos cargos de su planta de personal y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad; modificar su régimen de carrera administrativa, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores públicos y regular las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

La glosa del demandante, en este punto, se circunscribe a la posibilidad de determinación, a través del ejercicio de la habilitación extraordinaria, del sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos tanto de la Procuraduría General de la Nación como del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

De conformidad con el Artículo 150-19 al Congreso de la República corresponde dictar las

normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales se sujete el Gobierno, entre otras materias, para "fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública".

Precisamente, mediante la Ley 4ª de 1992 el Congreso desarrolló el mandato constitucional y estableció el marco dentro del cual el Gobierno debe proceder a fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos entre ellos los de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios de la Procuraduría.

Como bien recuerda la vista fiscal, esta Corporación, mediante la sentencia C-312 de 1997, declaró la exequibilidad del Artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, en cuanto señala la competencia del legislador y del Gobierno para establecer los principios y reglas, el primero, y en ese marco, determinar el sistema salarial y prestacional de los empleados públicos, y entre otros, precisamente de los "del ministerio público".

Expresó al respecto la Corte:

"12. La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la política económica. En efecto, de los niveles de los salarios depende en buena medida el equilibrio fiscal. Y, como es sabido, la situación de las finanzas públicas afecta fundamentalmente el estado de la economía en general. De ahí que sea congruente que al Presidente, que, como se ha visto, tiene una responsabilidad destacada en materia de política económica, se le asigne también la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, y la de determinar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (CP, art. 150, num. 19, literales e) y f). Y puesto que la fijación de los salarios y prestaciones de los funcionarios y empleados de la Procuraduría y la Fiscalía también tiene influencia sobre las finanzas públicas, no es coherente que ellos sean apartados de la norma general y que su remuneración sea fijada directamente por el Congreso.

Las razones expuestas llevan a preferir la interpretación que realizan los intervinientes dentro del proceso: dado que la responsabilidad principal sobre la política salarial estatal descansa en el gobierno y que su nivel influye en forma determinante sobre la economía, la interpretación que más se ajusta a una visión integral de la Constitución es la que vincula el tema de la remuneración y prestaciones de los empleados de la Fiscalía y de la Procuraduría a la ley marco respectiva, es decir, a la contemplada en el literal e) del numeral 19 del art. 150 de la Constitución Política"[9]

□

Entonces, no cabe duda que la materia en análisis cae, conforme al entendimiento jurisprudencial[10], en el ámbito de las leyes marco prevista en el Artículo 150, 19.

Y así las cosas, también es claro que en consonancia con las orientaciones de la Corporación sobre las materias a que se refiere dicho artículo 150-19, no es procedente el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Ahora bien, como la disposición acusada abarca no sólo lo relativo al régimen de remuneración de los empleados sino también el de su seguridad social, habrá que tener en cuenta que la mención de este último en cuanto comprenda las "prestaciones sociales" de tales empleados es inconstitucional.

En consecuencia, la expresión "remuneración" contenida en el numeral 4 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000, es inconstitucional y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

La expresión "seguridad social" será declarada constitucional bajo el entendimiento de que no comprende el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, sino los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la Ley 100 de 1993 artículos 1 y 8.

5. La autonomía administrativa de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República y el alcance de las facultades extraordinarias.

Para despejar el cargo planteado en la demanda acerca si el numeral 2 del artículo demandado, en cuanto prevé las facultades extraordinarias para "determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996", posibilita una injerencia inconstitucional del Gobierno Nacional en los órganos de control, pues "la autonomía administrativa debe garantizarse no solo a quien ejerce el control, sino a quien a su vez controla al controlador", bastaría con señalar, como hace el señor Auditor General en su intervención, que la actividad de control encomendada constitucionalmente a la Auditoría se proyecta no en relación con las actividades del legislador o del Gobierno sino respecto de la gestión de la Contraloría General de la República y de las contralorías de las entidades territoriales y en esas condiciones no se aprecia que la regulación que en virtud de la habilitación extraordinaria expida el Gobierno, afecte la separación de funciones, ni la autonomía de la gestión propia de la Auditoría.

Por lo demás, como ya se ha advertido, cuando el Presidente de la República expide normas por virtud de las facultades extraordinarias que le confiera el Congreso, conforme al Artículo 150 - 10, actúa en el lugar del legislador. Y es evidente que dentro del marco constitucional, a este último compete, por virtud de la cláusula general de competencia determinar las normas sobre organización y funcionamiento de la Auditoría, así como determinar "la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital o municipal"-Artículo 274-.

6. Las facultades extraordinarias para dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional.

El actor considera que el primer inciso del numeral 7 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, en cuanto otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para dictar el régimen de la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, está en contra de los Artículos 150-7 y 189-15 y 16-, de la Constitución, pues la liquidación y la disolución son actividades complementarias pero inseparables de la supresión de las entidades públicas. Por conexidad material, expresa que el inciso segundo del mencionado numeral es igualmente inconstitucional.

Así mismo, expresa que las leyes a que se refieren los mencionados numerales del Artículo 189 tienen la naturaleza de leyes de autorizaciones, y que por ese motivo las materias propias de ellas son incompatibles con el otorgamiento de facultades extraordinarias.

6.1. En primer término es pertinente señalar que si bien es cierto que las normas acusadas hacen mención de la liquidación y de la disolución de entidades administrativas, mas no de la supresión de las mismas, a la cual aluden las disposiciones constitucionales citadas por el demandante (Artículos 150-7 y 189 -15 y 16), para la Corte es claro que dentro del marco de la competencia

específica, referida a la supresión de entidades, bien caben las regulaciones relativas a la disolución y liquidación puesto que éstos son aspectos íntimamente ligados a la supresión de entidades; además, dentro de la cláusula de competencia legislativa relativa a la organización administrativa (Artículo 150-7-), al ejercicio de las funciones públicas y a la prestación de los servicios públicos (Artículo 150-22) es indudable que al legislador compete adoptar disposiciones relativas a la configuración de la administración, a las modalidades constitucionales de prestación de servicios y de ejercicio de la función administrativa.

6.2. En segundo lugar, procede dilucidar si la naturaleza que el actor atribuye a las disposiciones legales previstas en los Artículos 150-7- y 189- 15 y 16- significa imposibilidad para el legislador de transferencia de su materialidad a favor del Presidente de la República, mediante las facultades extraordinarias (Artículo 150-10).

Sobre el particular es claro, como ha aceptado la Corte, que por principio, el otorgamiento de la facultades extraordinarias al Presidente de la República está regulado en los precisos términos del Artículo 150-10 de la Constitución y en consecuencia cabe afirmar que salvo lo que esa misma regla establece en cuanto a materias indelegables, el legislador goza de amplia discrecionalidad para determinar las materias que transitoriamente atribuye al Presidente de la República para que éste dicte normas con fuerza de ley. Así las cosas, en la medida en que las reglas relativas a la creación, fusión o supresión de entidades de la administración nacional (Artículo 150-7, en concordancia con el Artículo 189-15-) no están excluidas explícitamente en el texto del Artículo 150-10, habría de concluirse que bien puede el legislador, con observancia de los requisitos allí mismo establecidos, transferir transitoriamente al Presidente la República el ejercicio de la competencia legislativa pertinente.

No obstante debe la Corte analizar los planteamientos del demandante para establecer si, a pesar de lo anteriormente expuesto, le asiste razón y se estaría en el caso en estudio ante un supuesto especial de materia no susceptible de ser delegada mediante las facultades extraordinarias.

6.3 Sostiene el demandante, que la naturaleza de las leyes a que se refiere el numeral 15 del art. 189 C.P., es a la de las de leyes de autorizaciones; a partir de esta premisa, formula un argumento, según el cual, no es posible conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular materias relacionadas con la supresión o fusión de entidades u organismos nacionales.

6.3.1. El primer punto que debe analizar la Corte es el de la naturaleza de las leyes a las que se refiere el numeral 15 del artículo 189 C.P.. Este Tribunal considera que dicha referencia no alude a una ley de autorizaciones, sino a una ley ordinaria[11]. . Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones:

6.3.1.1. En primer lugar, el texto del numeral 15 del artículo 189 C.P. no se refiere a ninguna autorización. La norma se limita a señalar que la facultad de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales se ejercerá "de conformidad con la ley". De esta expresión no se puede inferir que la naturaleza de dicha ley es la de autorizaciones.

En efecto, en numerosos artículos de la Carta se emplea la expresión "de conformidad con la ley", o "conforme a la ley", en otros, por el contrario, se guarda silencio al respecto. De ello no se sigue, como consecuencia inevitable, que la naturaleza de la ley en cuestión, cuando la alusión es expresa, deje de ser ordinaria para convertirse en una ley de autorizaciones; como tampoco se puede suponer, que cuando la Constitución no emplea dichas expresiones, u otras equivalentes,

debe entenderse que la Rama Ejecutiva del Poder Público puede actuar por fuera de los parámetros legales. Un ejemplo sobre el particular resulta ilustrador: los numerales 21 y 22 del mismo artículo 189 la Carta regulan las facultades de inspección y vigilancia del Presidente de la República; el numeral 21 emplea la expresión "conforme a la ley", mientras que el numeral 22 guarda silencio en torno a los límites de dicha facultad cuando se ejerce respecto de la prestación de los servicios públicos. De esta consagración no se puede concluir que el Gobierno deba esperar, para efecto de ejercer las atribuciones contenidas en el numeral 21 a la promulgación de una ley de autorizaciones, ni que pueda ejercer las funciones contenidas en el numeral 22 por fuera del marco legal. Ambas facultades son reguladas mediante leyes ordinarias no de autorizaciones.

6.3.1.2. En segundo lugar, las leyes de autorizaciones aparecen reguladas en el numeral 9 del art. 150 de la Constitución. Aunque dicho texto es semejante al del num 11 del art. 76 de la Constitución anterior, existen dos diferencias importantes. La primera reside en que en la Constitución anterior las leyes de autorizaciones podían versar sobre "otras funciones dentro de la órbita constitucional" del Presidente de la República; en cambio, en la Carta de 1991, no se admite dicha extensión de manera expresa lo cual invita a una interpretación restrictiva de ámbito material de las leyes de autorizaciones. La segunda diferencia tiene que ver con la relación entre el Gobierno y el Congreso: en la Constitución de 1991 se dispuso claramente que el Gobierno debe rendir informes periódicos al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones; esto se explica, entre otras razones, porque la facultad que ejerce el Gobierno con base en las autorizaciones puede ser muy prolongada, o inclusive permanente, y por la necesidad de asegurar que el Congreso cuente con elementos de juicio para ejercer su función de control político o para reformar la ley de autorizaciones correspondiente.

6.3.1.3. En tercer lugar, cuando se estudia el origen de los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución se puede apreciar que ambas disposiciones estaban animadas por el propósito de darle al Ejecutivo un mayor margen para adoptar decisiones relativas a la estructura de la administración con la cual cuenta para cumplir, tanto sus responsabilidades constitucionales, como su programa de gobierno. En efecto, desde la Comisión para la Reforma de la Administración Pública creada a finales de los años ochenta[12], se planteó la importancia de dotar al Presidente de la República de herramientas que correspondieran a su status de Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración[13]. Posteriormente, en el proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia presentado por el Gobierno a la Asamblea Constituyente, se propuso que todo lo relativo a la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública Nacional central y descentralizada fuera objeto de leyes marco[14]; el Presidente de la República desarrollaría tales leyes y con base en ellas podría suprimir o fusionar entidades u organismos[15]. La Asamblea Constituyente acogió el espíritu de la propuesta pero introdujo una modificación importante: hizo una diferencia entre las facultades del Presidente para modificar la estructura de una entidad u organismo administrativo nacional, de un lado, y suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, de otro. La primera facultad la ejerce el Presidente "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley" (num. 16 del art. 189 de la C.P.); la segunda la ejerce, simplemente, "de conformidad con la ley" (num. 15 del art. 189 de la C.P.).

De esta manera, el régimen de las leyes marco propuesto en el proyecto gubernamental sólo fue acogido para la modificación de la estructura de una entidad que no es suprimida ni fusionada a otra. Por lo tanto la ley marco que se ocupe de esta materia no puede entrar a regular detalles ni aspectos específicos sino que debe limitarse a definir los principios y reglas generales con

sujeción a los cuales el Presidente ejercerá su facultad en esta materia. En cambio, la ley relativa a la supresión o fusión de entidades u organismos administrativos nacionales no debe respetar los límites propios de las leyes marco; puede, por lo tanto, fijar un régimen integral al respecto. Es este, precisamente, el objeto de la facultad extraordinaria conferida al Presidente de la República por el numeral 7 de la norma demandada ya que éste lo habilita para "dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional". Dicho régimen está comprendido dentro de uno más general que no se refiere exclusivamente a la liquidación y disolución sino a los demás aspectos relativos a la supresión o fusión; pero el Congreso no está obligado a habilitar al Presidente para ocuparse de todo lo relativo a la supresión o fusión de entidades. Bien podía, como en efecto lo hizo, habilitarlo tan solo para dictar el régimen relativo a la consecuencia de decretar la supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional.

6.3.1.4. En cuarto lugar, la Corte subraya que el tercer inciso del numeral 10 del artículo 150 no incluye dentro de las prohibiciones a la concesión de facultades extraordinarias a las leyes de autorizaciones, ni tampoco, obviamente, a las leyes ordinarias[16]. . El intérprete de la Carta debe ser cauteloso en adicionar la enumeración que trae dicho inciso con otros tipos de leyes.

6.3.2. Finalmente, cabe preguntarse si en el caso del numeral 15 del artículo 189 de la Constitución se presenta una hipótesis en la cual el intérprete de la Carta deba intervenir activamente para proteger al Congreso de la República de una invasión de sus facultades por el Presidente, o para preservar el sistema de frenos y contrapesos establecido en nuestra Constitución. La Corte estima que en este caso ello no es necesario. El Presidente de la República está ejerciendo una facultad que el propio Congreso le ha conferido y bien hubiera podido no otorgarle. Además, en el evento en que el Presidente ejerza las facultades conferidas para adoptar normas que a juicio del Congreso son inconvenientes, el órgano legislativo dispone de poderes suficientes para manifestar su inconformidad puesto que puede ejercer sus funciones de control político o su función legislativa para modificar el régimen que dicte el Presidente de la República. Por lo tanto, el sistema de frenos y contrapesos incluye mecanismos suficientes para que el Congreso de la República controle el ejercicio o reasuma las facultades que otorgó. Es más, en todo tiempo y por iniciativa propia puede modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno (inciso 2 del numeral 10 del artículo 150 C.P.).

A diferencia de lo que sucede con los derechos fundamentales que requieren de la intervención activa del juez constitucional para asegurar su protección y goce efectivo, dado que los ciudadanos no disponen de herramientas para modificar las decisiones de la autoridad que los afectan, cuando lo que está en juego es la distribución de competencias entre las ramas del poder público y el ejercicio de las mismas de conformidad con la Constitución y las leyes, la intervención activa del juez constitucional sólo es necesaria en el evento en que el sistema de frenos y contrapesos no prevea mecanismos que impidan que un órgano se exceda o invada la órbita de otro, o que faciliten que un órgano evalúe las decisiones adoptadas por otro y adopte las decisiones que estime convenientes en ejercicio de las atribuciones que le son propias.

Es cierto que cuando el Congreso habilita al Presidente para dictar normas con rango de ley, se concentran en el ejecutivo dos funciones que tradicional y normalmente compete a dos ramas diferentes del poder público. El ideal en una democracia es que esto no suceda. Sin embargo, el constituyente admitió de manera expresa que ello ocurra, al mantener, con modificaciones importantes que no es del caso analizar en esta oportunidad, la institución de las facultades extraordinarias (art. 150 numeral 10 de la C.P.). Así, siempre que el Congreso habilite al Presidente para legislar, no sólo en el caso de la liquidación y disolución de entidades públicas

del orden nacional, sino en los demás eventos en los que expide normas de carácter general, se presenta esta acumulación de funciones en cabeza del ejecutivo. Cabe anotar que una vez expedido el régimen de liquidación o de disolución comprendido en el num. 15 del art. 189, el Gobierno no necesita solicitar facultades extraordinarias o autorización específica para proceder a aplicarlo; pero los decretos que dicte para aplicar dicho régimen legal deben respetar las normas de rango superior que el ejecutivo solo puede ejecutar.

Por las razones anteriores se declarará exequible el numeral 7 del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

6.4. La Corte tampoco encuentra que el inciso 2° de dicha norma sea inconstitucional como así mismo lo sugiere el demandante. Por el contrario, dicho inciso es una manifestación de uno de los mecanismos mediante los cuales el Congreso de la República puede controlar el ejercicio de las facultades que el mismo le otorga al Presidente de la República. Se trata de un control previo al ámbito material del régimen de liquidación y disolución que podrá dictar el ejecutivo. Es también una forma de precisar el campo de las facultades extraordinarias y de su ejercicio.

Por lo tanto, el inciso segundo mencionado también será declarado exequible pero tan solo en cuanto no viola los artículos 150 numeral 10 y 189 numeral 15 de la Constitución.

7. Las facultades extraordinarias para establecimiento de planta de personal y creación, fusión y supresión de cargos en la organización electoral.

En este apartado la Corte deberá dilucidar si el numeral 8 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, al otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para establecer la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Consejo Nacional Electoral y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y crear, suprimir o fusionar empleos, vulnera los Artículos 1°, 4° y 113 de la Constitución los cuales consagran la autonomía e independencia de la organización electoral.

7.1. Al respecto el demandante reitera que la Constitución no asigna, de manera explícita, competencia al Congreso para crear, suprimir o fusionar empleos, ni para determinar la planta de personal de la organización electoral, y que por tratarse de una materia típicamente administrativa, estas funciones hacen parte de la autonomía consagrada en el Artículo 113 para los otros órganos autónomos e independientes y en consecuencia tampoco opera la cláusula general de competencias del Congreso de la República.

En ese orden de ideas el actor considera que las expresiones acusadas del numeral 8 del Artículo 1°, contrarían los Artículos 1°, 4° y 113 de la Constitución ya que se refieren a materias en las cuales es improcedente la delegación legislativa por ser asuntos que no corresponden a la competencia del Congreso de la República.

También dentro del proceso se ha planteado que la disposición en estudio vulnera los Artículos 150-10 y 152 de la Constitución, pues la primera de las disposiciones mencionadas, prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno para regular materias propias de códigos y de leyes estatutarias, y la segunda, exige que la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales sean regulados mediante ley estatutaria.

Los intervinientes en nombre de SintraReginal expresan que las facultades extraordinarias son abiertamente inconstitucionales puesto que mediante ellas el Congreso de la República está

delegando en el ejecutivo atribuciones que son únicas y exclusivas de él, Artículo 150 numeral 7,- además porque la Constitución Política le otorgó también a la Registraduría Nacional del Estado civil el carácter de órgano autónomo e independiente y de esta manera no es viable que el legislativo que tiene la competencia constitucional y que mediante una ley puede modificar la estructura de la administración nacional delegue en el Presidente de la República esas facultades.

El interviniente a nombre de la Registraduría Nacional del Estado Civil expresa por su parte que la autonomía e independencia de los órganos de control no puede predicarse respecto del legislador y que no puede aceptarse que la estructura y funcionamiento de la organización electoral solo pueda ser objeto de enmiendas constitucionales o de actos administrativos del titular del propio órgano autónomo "generando un contrasentido constitucional y confundiendo la autonomía en sus determinaciones y alcances, con la casi inamovilidad administrativa (reforma Constitucional) o paradójicamente con la inestabilidad estructural (reforma por acto administrativo simple)."

A su turno, la vista fiscal rendida por el señor Procurador Delegado, teniendo en cuenta el contenido de los Artículos 265 y 266 de la Constitución, que establecen las funciones del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil, las cuales tienen que ver básicamente con las funciones electorales, expresa que tanto la estructura como el régimen de funciones y competencias internas de estas dos autoridades electorales, deben establecerse por ley estatutaria tal como lo dispone el Artículo 152 literal c) de la Carta Política "ya que la estructura y organización interna de las autoridades electorales son aspectos trascendentales de las funciones electorales que en manera alguna puede regular el Congreso por ley ordinaria y menos aún el ejecutivo al través de decretos leyes sin vulnerar la expresa disposición del Artículo 152 literal c) de la Carta Política".

7.2. Teniendo en cuenta los planteamientos reseñados son pertinentes las consideraciones siguientes:

7.2.1. Respecto del argumento de vulneración de los Artículos 1, 4 y 113 de la Constitución por cuanto con el otorgamiento de las facultades extraordinarias se afecta la autonomía propia de la organización electoral, debe la Corte reiterar que la autonomía que la Constitución otorga a órganos estatales debe ejercitarse dentro del marco que de manera explícita haya señalado ella misma.

En este orden de ideas, el Artículo 120 de la Carta dispone que la organización electoral esta conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Y expresa que dicha organización tiene a su cargo. "la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas".

En los Artículos 264 y 265 que forman parte del capítulo 2 del título IX de la Constitución y se ocupan del Consejo Nacional Electoral y de las funciones de éste, no se hace mención alguna a la función de determinación de estructura, ni de señalamiento de planta de personal o de las atribuciones de crear, suprimir o fusionar cargos.

Igual orientación se observa en el Artículo 266 de la Constitución relativo al Registrador Nacional del Estado Civil. Se prevé que será elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años, no podrá ser reelegido y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser elegido Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Así mismo, se

dispone que el Registrador "ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación en los casos que aquélla disponga".

Así las cosas, se ha de afirmar que la Constitución ha asignado expresamente a la ley el señalamiento de las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil y que corresponde también al legislador en su prístina competencia de desarrollo de la misma, la determinación de la estructura del Estado y de los organismos de origen constitucional, las funciones de señalar la estructura del Consejo y de la Registraduría, así como determinar la planta de personal y la creación supresión o fusión de empleos de los organismos que integran la organización electoral.

Ahora bien, si el legislador es titular de las mencionadas funciones bien puede en los términos del Artículo 150-10 transferirlas de manera transitoria al Presidente de la República para que éste disponga sobre ellas mediante decretos con fuerza de ley.

7.2.2. En torno de los argumentos que obran en el proceso respecto de la necesidad de que lo atinente a la estructura y organización interna de las autoridades electorales se regulen mediante ley estatutaria por ser "aspectos trascendentales de las funciones electorales que en manera alguna puede regular el Congreso por ley ordinaria", según precisiones de la vista fiscal, cabe señalar:

- El Artículo 152 de la Constitución, literal c.), prevé que lo relativo a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales son materia de ley estatutaria, sometida al especial trámite previsto en el Artículo 153 de la propia Constitución, esto es, aprobación, derogación o reforma mediante mayoría absoluta de los miembros del Congreso, efectuada dentro de una sola legislatura; en el trámite se contempla la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, ante la cual cualquier ciudadano podrá actuar para defender o impugnar la constitucionalidad de la norma.

- Esta Corporación ya ha precisado la finalidad de la ley estatutaria en la materia que ocupa a la Corte y el contenido de la misma y particularmente lo relativo a que debe entenderse por "funciones electorales" que han de ser reguladas por ley estatutaria.

En efecto la Sentencia C-145 de 1994[17] puso de presente:

"La concreción de la noción de funciones electorales establecidas por el Artículo 152 implica tener en cuenta que éstas desbordan el campo del desarrollo del derecho al voto y a la participación ciudadana consagrados por la Constitución (CP Arts 40 y 258).

Es obvio que estas funciones electorales tienen lazos muy estrechos con los mecanismos y derechos de participación, así como con el régimen de los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición, materias todas ellas que son también objeto de reserva de ley estatutaria por la Constitución. Pero lo que es importante señalar es que el contenido de las funciones electorales no se disuelve en las temáticas anteriormente señaladas sino que tiene una sustancia propia.

Al ejercer los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP arts 40 y 258); los ciudadanos desarrollan la función electoral por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan, ya que mediante los procedimientos electorales los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos así como toman de manera directa determinadas decisiones por medio de referendums, consultas y

otros mecanismos de democracia participativa. Las funciones electorales son entonces la expresión orgánica del principio democrático. En efecto, la democracia, desde el punto de vista formal, puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social-. Y esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales.

Las funciones electorales articulan así al pueblo -como fuente soberana de todo poder- con las instituciones que de él emanan. Por ello, -como lo destaca Paolo Biscaretti- estas funciones electorales son públicas -ya que por medio de ellas se constituyen los órganos del Estado- pero no estatales, ya que los ciudadanos las efectúan con fundamento en derechos propios y no en nombre del propio Estado[18]. De admitirse el carácter puramente estatal de la función electoral, los ciudadanos se convertirían en agentes pasivos del poder estatal y no en fuente soberana del mismo, tesis incompatible con el principio de soberanía popular consagrado en la Constitución (CP art 3). El pueblo dejaría de ser la fuente de poder para transformarse en un órgano del Estado.

Como vemos, los **derechos de participación** permiten a los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, por medio de determinados **mecanismos e instituciones de participación ciudadana**, ejercer la **función electoral**, gracias a la cual la sociedad democrática se autogobierna. Pero no por ello las funciones electorales se reducen a los mecanismos y derechos de participación ciudadana, por lo cual es necesario no confundir esos diversos fenómenos jurídico-constitucionales".

A partir de esas consideraciones la jurisprudencia de la Corte ha señalado la necesidad de una interpretación extensiva de la reserva de la ley estatutaria en materia de funciones electorales, marcando una orientación contraria a la observada respecto de las leyes estatutarias de los derechos fundamentales (los derechos de participación estrictamente considerados), y postulando que en ese caso la regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva, según las razones que se destacan en la sentencia en cita:

"De un lado, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas.

De otro lado, porque -como se ha señalado anteriormente en esta sentencia- una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del Artículo 152 literal c, ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación

En tercer término, porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado.

"Finalmente, pero no por ello menos importante, porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático".

Concluye la Corte en la misma sentencia:

".....a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

Es obvio que este criterio general según el cual toda regulación permanente de las funciones electorales es de reserva de ley estatutaria no siempre es de fácil aplicación. Por eso corresponde al juez constitucional desentrañar y precisar en aquellos casos difíciles los elementos conceptuales que sirvan para resolver los problemas de constitucionalidad sometidos a su decisión".

En la sentencia C-484/96[19], la Corte consideró necesario complementar lo expuesto por ella en la sentencia C-145/94, y precisó que "todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas". (Subrayas fuera de texto)

- Frente a las anteriores precisiones y definiciones jurisprudenciales cabe considerar si las materias a que se refiere el numeral acusado del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000 pueden catalogarse como "funciones electorales", para los efectos del Artículo 152 de la Constitución, literal c) y por tanto de acuerdo con el Artículo 150-10 no podrían ser objeto de facultades extraordinarias. Sobre el particular la Corte considera que lo relativo a la estructura del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la determinación de la planta de personal y a la creación, fusión y supresión de cargos si bien son materia propias de la ley, como ya se estableció, pueden ser regladas por ley ordinaria pues mediante ella no se incide de manera directa en el ejercicio de las funciones electorales. Tampoco se reglamenta propiamente el funcionamiento de los órganos electorales ni los procesos electorales sino que se provee al soporte administrativo necesario pero "instrumental" de los mismos, aspecto este que de acuerdo con la sentencia que viene de transcribirse no pertenece al contenido de la ley estatutaria pues no dice relación con el ejercicio mismo de la función electoral; su regulación, en fin no afecta, por principio, el necesario equilibrio de mayorías y minorías.

- Por otra parte, cabe aludir a si la materia en cuestión es propia de un Código en los términos y

para los efectos del mencionado artículo 152 de la Constitución y si en consecuencia tampoco podría ser objeto de las facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Respecto a la facultad de crear, suprimir y fusionar empleos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, es claro que existe una referencia expresa en el Código Electoral, en la que se asigna dicha función al Registrador Nacional.[20]

En efecto, la regulación sobre la creación supresión y fusión de empleos en la Registraduría Nacional, es una función que no está asignada de manera expresa por la Constitución al Registrador Nacional.

No obstante la circunstancia de que formalmente exista en el denominado Código electoral disposiciones que atribuyen al Registrador Nacional del Estado Civil competencia de creación, supresión o fusión de cargos no significa que el legislador no pueda modificarlas con posterioridad. Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de que el propio legislador delegue de manera transitoria en el Presidente de la República mediante facultades extraordinarias la regulación sobre esa materia, es pertinente tener en cuenta, de una parte que el decreto 2241 de 1986, se expidió con anterioridad a la Constitución de 1991, y por ello no puede de manera cabal proyectarse a él la restricción que en la Norma Superior se establece. De otra parte, aunque en gracia de discusión se aceptare que en cuanto dicha disposición forma parte del Código Electoral, siguiendo la jurisprudencia de esta Corte en la materia, habría que concluir que constitucionalmente no hay obstáculo para que en el ámbito de las facultades extraordinarias se habilite al Presidente de la República para determinar la planta de personal y la estructura correspondiente en la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Electoral y el Fondo de la Registraduría.

En efecto, el alcance de la prohibición contenida en el artículo 150-10 en cuanto a la expedición o reforma de códigos por la vía de las facultades extraordinarias, ha sido aclarada en los siguientes términos:

"En todo caso, aún en el evento de que una modificación de este tipo hubiese tenido lugar, tampoco se habría incurrido en inconstitucionalidad por este motivo, debido a que se trataría simplemente de una reforma parcial que no afecta la estructura general del Código, ni establece la regulación sistemática e integral de una materia y, por lo tanto, no vulnera el principio democrático que el Constituyente quiso proteger con la prohibición de que trata el tercer inciso del numeral décimo del artículo 150 de la Carta." [21]

En el mismo sentido se expresó lo siguiente:

"Como quedó definido en sentencias, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla." [22]

Recientemente la vigencia de este criterio fue refrendada así:

"Conforme a lo anterior, para determinar si una disposición expedida en uso de facultades extraordinarias desconoce la prohibición del artículo 150 ord 10 de la Carta, es necesario examinar si los contenidos normativos así promulgados implican o no una modificación sustantiva de la estructura de un código."[23]

8. La precisión de las facultades extraordinarias en los numerales 1, 6 y 8 de la Ley 573 de 2000.

El cargo de inconstitucionalidad que se endilga a los numerales 1, 6 y 8 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000, impone dilucidar si ellos vulneran la regla del Artículo 150-10 constitucional sobre la precisión que debe observar el Congreso de la República, al otorgar facultades extraordinarias. Para el demandante, las expresiones utilizadas por la ley son tan genéricas, que al desarrollarlas, será imposible para el Gobierno Nacional establecer todas las características que sean de competencia de la ley, referentes al régimen de personal de las entidades autónomas, a que se refiere la norma acusada.

No obstante para varios de los intervinientes, las disposiciones en mención se ajustan plenamente a los requerimientos del Artículo 150-10 de la Constitución.

Con apoyo en la jurisprudencia de la Corte enunciada inicialmente en la Sentencia C-074 de 1993 el interviniente en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y también el Señor Procurador en su concepto, ponen de presente la confusión en que a su juicio ha incurrido el demandante en torno de los aspectos de la precisión en la concesión de las facultades y el ámbito de generalidad o especificidad del tema objeto de la concesión de las facultades extraordinarias. En ese sentido afirman que cuando se hace referencia a la precisión, se pretende que la concesión de las facultades no sea ambigua, y que en consecuencia, no permita excesos en la regulación por parte del Gobierno Nacional. El grado de amplitud de las facultades se refiere a la delimitación de los temas que pueden ser objeto de regulación extraordinaria.

Esta Corte ha señalado, efectivamente, y de manera reiterada que el concepto "precisión" se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. Cuando las facultades otorgadas al ejecutivo, afirmó la Corporación "sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas"[24].

Así las cosas, es necesario analizar frente a los textos acusados si ellos adolecen de imprecisión para efecto del cumplimiento de los requisitos constitucionales o si por el contrario cumplen a cabalidad la exigencia superior.

Por este concepto, la parte acusada del numeral 1 relativa a la Contraloría General de la República expresa "**y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal.**"

A su turno del numeral 6 atinente al servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular, se glosa la expresión Política "**y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal.**"

Y del numeral 8 respecto de la **la Registraduría Nacional del Estado Civil** han sido acusadas las expresiones "**y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal**"

Como se aprecia las normas en cita, en los apartes acusados, describen de manera inequívoca la materia sobre la cual versan las facultades que mediante ellas se confieren, pues aluden explícitamente al "régimen de personal" de los organismos estatales en ellas mencionados y determinan que la habilitación extraordinaria comprende el establecimiento de todas las características que sean competencia de la ley referentes precisamente al dicho régimen de personal. Entonces, contrario a lo postulado por el demandante las expresiones utilizadas no son "tan genéricas" como para que impidan determinar la materia propia de las facultades; para la Corte las normas acusadas al señalar que aquellas han de versar sobre las características que sean competencia de la ley referentes al régimen de personal de las entidades y organismos concernidos en las facultades, cumplen el requisito constitucional de "precisión", pues se delimita de manera inequívoca la materia, y no obstante la aparente generalidad es claro que las facultades no resultan "vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas".

En consecuencia no prospera el cargo aducido de violación del artículo 150 - 10 de la Constitución y por tanto habrá de declararse que las disposiciones en análisis se ajustan a la Constitución y son por tanto exequibles.

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:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto", así como "y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal" contenidas en el numeral 1 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 2 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Tercero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "remuneración"; **EXEQUIBLE** la expresión "y seguridad social" bajo el entendido que no incluye las prestaciones sociales de los servidores de la Procuraduría General de la Nación ni del Instituto de Estudios del Ministerio Público de conformidad con lo expuesto en la parte motiva; y **EXEQUIBLE** la expresión "y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad" todas ellas contenidas en el numeral 4 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal" contenida en el numeral 6 del Artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 1o. del numeral 7 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE, respecto de los cargos presentados, el inciso 2o. del numeral 7 del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos"; "establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral"; así como "y la planta de personal", contenidas todas ellas en el numeral 8 del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA
Conjuez

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNADEZ
Magistrada

La Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que:

El Magistrado Dr. Eduardo Montealegre Lynett no firma la presente sentencia, por haberse aceptado impedimento para participar en esta decisión.

Así mismo, el Dr. Juan Manuel Charry Urueña intervino para dirimir el empate en la votación acerca de la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

Aclaración de voto a la Sentencia C-401/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ENTIDAD NACIONAL-Régimen de liquidación y disolución (Aclaración de voto)

No obstante, encontrarme de acuerdo con quienes sostenían la tesis de que es contrario a la Constitución que el legislador otorgue facultades extraordinarias al Presidente de la República entrándose de una Ley de autorizaciones, por violación de la separación de poderes en aquellos casos en que el constituyente establece un control interorgánico, en este caso, la materia objeto de delegación es la expedición de un régimen de liquidación y disolución de entidades públicas y, no propiamente, una autorización legislativa indispensable para una actioidad gubernamental.

ENTIDAD NACIONAL-Supresión comprende disolución y liquidación (Aclaración de voto)

Las disposiciones de los artículos 150-7 y 189-15 y 16 de la Constitución que se refieren a las competencias legislativas y administrativas de supresión de entidades comprenden las regulaciones de disolución y liquidación. De tal forma, que en el evento que el legislador no regulara específicamente la materia podía ser objeto de reglamentación por el Gobierno. En este sentido, no se comarte lo expresado en la sentencia C-140 de 1998, en la cual las anteriores competencias fueron consideradas como complementarias en lugar de concurrentes.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites no exclusivos o taxativos (Aclaración de voto)

las limitaciones que establece el artículo 150-10 de la Constitución a la delegación de facultades extraordinarias no pueden considerarse como exclusivas o taxativas, pues el ordenamiento superior regula la expedición de ciertas leyes, tales como la de planes, apropiaciones, intervenciones, autorizaciones, convocatorias a elecciones e integraciones fronterizas que en muchos casos implican trámites especiales y controles del legislativo sobre el ejecutivo que no deben ser desvirtuados por la delegación de facultades.

LEY ORDINARIA-Régimen de liquidación y disolución de entidades (Aclaración de voto)

LEY DE AUTORIZACIONES-No delegación (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-2844

Norma acusada: artículo 1º (parcial) de la Ley 573 de 2000

Actor: Pedro Alfonso Hernández M.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

En calidad de Conjuez me correspondió resolver el empate en relación con posiciones diferentes referentes al primer inciso del numeral 7 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, en cuanto otorga facultades extraordinarias al presidente de la República para dictar el régimen de liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional.

No obstante, encontrarme de acuerdo con quienes sostenían la tesis de que es contrario a la Constitución que el legislador otorgue facultades extraordinarias al presidente de la República

entratándose de una ley de autorizaciones, por violación de la separación de poderes en aquellos casos en que el Constituyente establece un control interorgánico, voté a favor de la exequibilidad de la disposición, por considerar, en este caso, que la materia objeto de delegación es la expedición de un régimen de liquidación y disolución de entidades públicas y, no propiamente, una autorización legislativa indispensable para una actividad gubernamental.

En primer lugar, debo aclarar que las disposiciones de los artículos 150-7 y 189-15 y 16 de la Constitución que se refieren a las competencias legislativas y administrativas de supresión de entidades comprenden las regulaciones de disolución y liquidación. De tal forma, que en el evento que el legislador no regulara específicamente la materia podía ser objeto de reglamentación por el gobierno. En este sentido, no se comparte lo expresado en la sentencia C-140 de 1998, en la cual las anteriores competencias fueron consideradas como complementarias en lugar de concurrentes.

En segundo lugar, debo aclarar que las limitaciones que establece el artículo 150-10 de la Constitución a la delegación de facultades extraordinarias no pueden considerarse como exclusivas o taxativas, pues el ordenamiento superior regula la expedición de ciertas leyes, tales como las de planes, apropiaciones, intervenciones, autorizaciones, convocatorias a elecciones e integraciones fronterizas que en muchos casos implican trámites especiales y controles del legislativo sobre el ejecutivo que no deben ser desvirtuados por la delegación de facultades.

En tercer lugar, se debe precisar que las leyes a que se refiere el Artículo 189-15, -según la misma sentencia C-140 de 1998 fueron consideradas como leyes de autorizaciones-, en el presente caso concreto, es evidente que pueden tener naturaleza ordinaria por tratarse de la expedición de un régimen de disolución y liquidación de alcance general, impersonal y obligatorio; y, no propiamente de autorizaciones. No es un asunto de fijación del alcance de la expresión "de conformidad con la ley".

Por lo anteriormente anotado, aunque compartí la tesis consistente en que no es delegable la competencia legislativa relativa a autorizaciones, voté la constitucionalidad de la disposición por considerar que se trataba de materias que corresponden a una ley ordinaria.

Fecha ut supra.

JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA

Conjuez

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-401/01

ESTADO-Función organizatoria (Salvamento parcial de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencia condicionada del Presidente (Salvamento parcial de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ENTIDAD NACIONAL-Competencia condicionada en supresión o fusión (Salvamento parcial de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Condicionamientos legislativos de funciones/CONTROL INTERORGANICO-Ejercicio de competencia constitucional (Salvamento parcial de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Supresión o fusión de entidades de conformidad con la

ley/ESTADO-Control a función organizatoria (Salvamento parcial de voto)

Es necesario recabar sobre el contenido y alcance del mencionado numeral 15 del artículo 189, para enfatizar que evidentemente al condicionar el ejercicio de las potestades que la propia Constitución asigna al Presidente, a que ello se efectúe de conformidad con lo que señale el legislador, no solamente se hace referencia a una atribución legislativa ordinaria. Con ello se plantea con nitidez un mecanismo de control en esta materia de la potestad organizatoria del Estado, que la Constitución primigeniamente asigna al legislador, ya sea para regular de manera general la conformación de la organización de la administración (artículo 150-7) como para la integración de la misma en sus elementos institucionales concretos (crear, suprimir, fusionar etc, organismos y entidades).

Referencia: expediente D-2844

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° parcial, de la Ley N° 573 de 2000.

Actor: Pedro Alfonso Hernández M.

Magistrado ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el acostumbrado respeto manifestamos a continuación las razones de desacuerdo parcial con la sentencia de la referencia mediante la cual la Corte encontró constitucional el numeral 7 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000.

Para arribar a la conclusión de constitucionalidad la decisión mayoritaria se basa en los siguientes argumentos principales:

El texto del numeral 15 del artículo 189 C.P. no se refiere a ninguna autorización. La norma se limita a señalar que la facultad de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales se ejercerá "de conformidad con la ley". De esta expresión no se puede inferir que la naturaleza de dicha ley es la de autorizaciones.

Las leyes de autorizaciones aparecen reguladas en el numeral 9 del art. 150 de la Constitución. Aunque dicho texto es semejante al del num 11 del art. 76 de la Constitución anterior, existen dos diferencias importantes. La primera reside en que en la Constitución anterior las leyes de autorizaciones podían versar sobre "otras funciones dentro de la órbita constitucional" del Presidente de la República; en cambio, en la Carta de 1991, no se admite dicha extensión de manera expresa lo cual invita a una interpretación restrictiva de ámbito material de las leyes de autorizaciones. La segunda diferencia tiene que ver con la relación entre el Gobierno y el Congreso: en la Constitución de 1991 se dispuso claramente que el Gobierno debe rendir informes periódicos al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones; esto se explica, entre otras razones, porque la facultad que ejerce el Gobierno con base en las autorizaciones puede ser muy prolongada, o inclusive permanente, y por la necesidad de asegurar que el Congreso cuente con elementos de juicio para ejercer su función de control político o para reformar la ley de autorizaciones correspondiente.

Cuando se estudia el origen de los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución se puede apreciar que ambas disposiciones estaban animadas por el propósito de darle al Ejecutivo un mayor margen para adoptar decisiones relativas a la estructura de la administración con la

cual cuenta para cumplir, tanto sus responsabilidades constitucionales, como su programa de gobierno.

La Asamblea Constituyente acogió el espíritu de la propuesta pero introdujo una modificación importante: hizo una diferencia entre las facultades del Presidente para modificar la estructura de una entidad u organismo administrativo nacional, de un lado, y suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, de otro. La primera facultad la ejerce el Presidente "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley" (num. 16 del art. 189 de la C.P.); la segunda la ejerce, simplemente, "de conformidad con la ley" (num. 15 del art. 189 de la C.P.).

De esta manera, el régimen de las leyes marco propuesto en el proyecto gubernamental sólo fue acogido para la modificación de la estructura de una entidad que no es suprimida ni fusionada a otra. Por lo tanto la ley marco que se ocupe de esta materia no puede entrar a regular detalles ni aspectos específicos sino que debe limitarse a definir los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente ejercerá su facultad en esta materia. En cambio, la ley relativa a la supresión o fusión de entidades u organismos administrativos nacionales no debe respetar los límites propios de las leyes marco; puede, por lo tanto, fijar un régimen integral al respecto. Es este, precisamente, el objeto de la facultad extraordinaria conferida al Presidente de la República por el numeral 7 de la norma demandada ya que éste lo habilita para "dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional". Dicho régimen está comprendido dentro de uno más general que no se refiere exclusivamente a la liquidación y disolución sino a los demás aspectos relativos a la supresión o fusión; pero el Congreso no está obligado a habilitar al Presidente para ocuparse de todo lo relativo a la supresión o fusión de entidades. Bien podía, como en efecto lo hizo, habilitarlo tan solo para dictar el régimen relativo a la consecuencia de decretar la supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional.

El tercer inciso del numeral 10 del artículo 150 no incluye dentro de las prohibiciones a la concesión de facultades extraordinarias a las leyes de autorizaciones, ni tampoco, obviamente, a las leyes ordinarias[25]. . El intérprete de la Carta debe ser cauteloso en adicionar la enumeración que trae dicho inciso con otros tipos de leyes.

En el caso del numeral 15 del artículo 189 de la Constitución se presenta una hipótesis en la cual el intérprete de la Carta deba intervenir activamente para proteger al Congreso de la República de una invasión de sus facultades por el Presidente, o para preservar el sistema de frenos y contrapesos establecido en nuestra Constitución. La Corte estima que en este caso ello no es necesario. El Presidente de la República está ejerciendo una facultad que el propio Congreso le ha conferido y bien hubiera podido no otorgarle. Además, en el evento en que el Presidente ejerza las facultades conferidas para adoptar normas que a juicio del Congreso son inconvenientes, el órgano legislativo dispone de poderes suficientes para manifestar su inconformidad puesto que puede ejercer sus funciones de control político o su función legislativa para modificar el régimen que dicte el Presidente de la República. Por lo tanto, el sistema de frenos y contrapesos incluye mecanismos suficientes para que el Congreso de la República controle el ejercicio o reasuma las facultades que otorgó. Es más, en todo tiempo y por iniciativa propia puede modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno (inciso 2 del numeral 10 del artículo 150 C.P.).

Es cierto que cuando el Congreso habilita al Presidente para dictar normas con rango de ley, se concentran en el ejecutivo dos funciones que tradicional y normalmente compete a dos ramas diferentes del poder público. El ideal en una democracia es que esto no suceda. Sin embargo, el constituyente admitió de manera expresa que ello ocurra, al mantener, con modificaciones

importantes que no es del caso analizar en esta oportunidad, la institución de las facultades extraordinarias (art. 150 numeral 10 de la C.P.). Así, siempre que el Congreso habilite al Presidente para legislar, no sólo en el caso de la liquidación y disolución de entidades públicas del orden nacional, sino en los demás eventos en los que expide normas de carácter general, se presenta esta acumulación de funciones en cabeza del ejecutivo. Cabe anotar que una vez expedido el régimen de liquidación o de disolución comprendido en el num. 15 del art. 189, el Gobierno no necesita solicitar facultades extraordinarias o autorización específica para proceder a aplicarlo; pero los decretos que dicte para aplicar dicho régimen legal deben respetar las normas de rango superior que el ejecutivo solo puede ejecutar.

Frente a los argumentos que se han resumido, basamos nuestro desacuerdo en las siguientes consideraciones:

1. Es claro, como ha aceptado la Corte, que por principio, el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Presidente de la República está regulado en los precisos términos del Artículo 150-10 de la Constitución y en consecuencia cabe afirmar que salvo lo que esa misma regla establece en cuanto a materias indelegables, el legislador goza de amplia discrecionalidad para determinar las materias que transitoriamente atribuye al Presidente de la República para que éste dicte normas con fuerza de ley. Así las cosas, en la medida en que las reglas relativas a la creación, fusión o supresión de entidades de la administración nacional (Artículo 150-7, en concordancia con el Artículo 189-15-) no están excluidas explícitamente en el texto del Artículo 150-10, habría de concluirse que bien puede el legislador, con observancia de los requisitos allí mismo establecidos, transferir transitoriamente al Presidente la República el ejercicio de la competencia legislativa pertinente.

La decisión mayoritaria tiene en cuenta que en la medida en que la fijación del régimen mediante el cual el Presidente de la República puede suprimir entidades del orden nacional, o liquidarlas y disolverlas, no puede asimilarse a una autorización para liquidar o disolver una determinada entidad o grupo de entidades, corresponde al tratamiento normal de las leyes ordinarias y por ende bien puede el legislador delegar transitoriamente su expedición al Gobierno, mediante las facultades extraordinarias.

En este punto si bien es cierto como se expresa en la decisión de la cual nos separamos que en la Constitución de 1991 se quiso plasmar un tratamiento de flexibilidad que permita al Gobierno ya sea fusionar o suprimir entidades administrativas o reestructurarlas directamente, sin esperar, como sucedía en el pasado una ley que así lo determine, es lo cierto que ese planteamiento debe examinarse dentro del contexto de las bases adoptadas en la propia Constitución en relación con la denominada función organizatoria del Estado.

Al efecto es pertinente recordar que la jurisprudencia de esta Corte desde la Sentencia C-262 de 1995 ha postulado la interpretación sistemática de las reglas constitucionales atinentes a la fijación de la estructura de la administración y a la creación, fusión y supresión de entidades contenidas tanto en el Artículo 150 como en el 189 de la Constitución. En ese orden de ideas se ha afirmado que mientras al legislador asiste una competencia plena en esta materia, el Presidente de la República, respecto de las precisas materias señaladas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189, ostenta una competencia sujeta a los condicionamientos que señale al efecto el legislador. También ha destacado la jurisprudencia que la competencia legislativa ha recibido modulaciones constitucionales distintas según se trate del supuesto del numeral 15 (fusión y supresión de entidades) o del supuesto del numeral 16 (modificación de la estructura de los organismos administrativos).

En el primer caso, el Constituyente ha previsto la competencia legislativa de manera amplia, librada a la discrecionalidad del legislador; en el segundo, el constituyente optó por señalar que la acción legislativa ha de quedarse en el señalamiento de los principios y reglas generales conforme a los cuales el Presidente de la República adelanta las acciones dirigidas a la modificación de la estructura de las entidades de la administración nacional.

2. Ahora bien, cualquiera sea el tratamiento que el Constituyente haya dado a la intensidad de ejercicio de la competencia legislativa, es lo cierto que mediante la previsión de condicionamientos legislativos para el ejercicio de las funciones presidenciales previstas en los citados numerales 15 y 16 del Artículo 189 el Constituyente quiso plasmar un control interorgánico en el ejercicio de una competencia constitucional. Así entendida la norma y acudiendo adicionalmente al criterio interpretativo funcional o misional, cabe la reflexión en el sentido de si la transferencia que transitoriamente haga el legislador de la potestad de establecer "condicionamientos", en favor del Presidente concentra en éste (así sea transitoriamente) no solo la competencia de suprimir, o de fusionar o de transformar o establecer modificaciones estructurales a las entidades, sino la de determinar las condiciones dentro de las cuales él mismo cumpliría la función constitucional originaria, aboliendo el mencionado control establecido por el constituyente cuando previó que no solo el legislador pudiera fusionar y suprimir entidades de la administración, sino también el Presidente de la República pero, este último, "de conformidad con la ley".

En la sentencia se desestima la anterior orientación expresando que, por un lado en las sentencias C-262 de 1995 y C-702 de 1999 las orientaciones a que se ha hecho alusión constituyen simplemente obiter dicta que no condicionan futuras decisiones de la Corte, y de otro, que tratándose de los supuestos previstos en el numeral 15 del artículo 189 no se aprecia necesidad alguna de protección especial por parte del juez constitucional al Congreso en la integridad de su función legislativa.

3. Estima la decisión mayoritaria que los recaudos constitucionales relativos al control político, a la posibilidad de dictar normas que ulteriormente corrijan eventuales desviaciones en el ejercicio de las facultades extraordinarias, son significativas de una protección adecuada de las funciones del legislador.

No obstante, en nuestra opinión es necesario recabar sobre el contenido y alcance del mencionado numeral 15 del artículo 189, para enfatizar que evidentemente al condicionar el ejercicio de las potestades que la propia constitución asigna al Presidente, a que ello se efectúe de conformidad con lo que señale el legislador, no solamente se hace referencia a una atribución legislativa ordinaria. Con ello, a nuestro entender no desvirtuado en la decisión mayoritaria se plantea con nitidez un mecanismo de control en esta materia de la potestad organizatoria del estado, que la Constitución primigeniamente asigna al legislador, ya sea para regular de manera general la conformación de la organización de la administración (artículo 150-7-) como para la integración de la misma en sus elementos institucionales concretos (crear, suprimir, fusionar etc, organismos y entidades). Así las cosas no puede soslayarse el tema señalando que no se aprecia necesidad de protección del Congreso como para declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada que transfirió al Gobierno el señalamiento del régimen conforme al cual puede este en los casos concretos efectuar las referidas liquidación y disolución de entidades administrativas.

La Corte, en atención a los criterios interpretativos que han de orientar el control de

constitucionalidad que le ha sido confiado por la norma superior, ha debido considerar las finalidades que justifican la intervención legislativa en las materias a que se refiere el numeral 15 del Artículo 189 imponen concluir que el desplazamiento de la competencia de regulación o modulación de las funciones de fusionar y suprimir entidades u organismos administrativos nacionales y la simultaneidad que ello genera con la competencia de fusionar o suprimir, en los casos concretos tales entidades, altera el principio democrático en el cual descansa el Estado de Derecho y el necesario equilibrio buscado por el Constituyente entre los diferentes titulares del Poder Público en la consecución de los fines estatales, pues concentra en uno de ellos funciones que el Constituyente quiso atribuir de manera separada.

A nuestro juicio la conclusión que se señala debe cubrir no solo el supuesto del numeral 16 (que la sentencia asimila a las leyes cuadros), sino también el numeral 15 tal como se ha expresado.

4. Finalmente, la argumentación de la sentencia según la cual de si trata de una ley de autorización si cabe la restricción mas si se trata de determinación del régimen o contexto dentro del cual el presidente ejerza la competencia constitucionalmente atribuida, puede llevar a desconocer que evidentemente, conforme al texto del numeral 15 del artículo 189 el Presidente no requiere de autorización legal – general o particular- para proceder a la supresión de entidades administrativas del orden nacional, y realizar las actividades inherentes de liquidación y disolución de una en concreto, pues es precisamente el texto constitucional que de manera directa y explícita lo habilita para ello, pero "de acuerdo con la ley".

Fecha ut supra

ALFREDO BELTRAN SIERRA

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

ALVARO TAFUR GALVIS

Salvamento de voto a la Sentencia C-401/01

Referencia: expediente D-2844

Norma acusada: artículo 1º (parcial) de la Ley 573 de 2000

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disentimiento con la posición mayoritaria adoptada por la Corte en la sentencia de la referencia, y en consecuencia, me adhiero a las razones que al respecto expusieron en el salvamento parcial de voto los H. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Alvaro Tafur Galvis, por cuanto mis consideraciones jurídicas coinciden íntegramente con las expresadas en dicho documento.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

[1] El texto presentado y aprobado en el Congreso habla de la **capacitación** continua del personal, no de su capacidad.

[2] El texto presentado y aprobado en el Congreso habla de política **macroeconómica**, no microeconómica

[3] Cfr. Sentencias C-219 de 1997 M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz; C-380 de 1996 M.P., Vladimiro Naranjo Mesa; C-534 de 1996 M.P., Fabio Morón Díaz; C-578-99 M.P., Antonio Barrera Carbonell.

[4] Cfr. Sentencias C-078 de 1999 M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz; C-566 de 2000 M.P., Carlos Gaviria Díaz; C-350 de 1997 M.P., Fabio Morón Díaz; C-208 de 2000 M.P., Antonio Barrera Carbonell.

[5] Cfr. Sentencias C-220 de 1997 M.P., Fabio Morón Díaz; T-496 de 2000 M.P., Alejandro Martínez Caballero.

[6] Cfr. entre otras, sentencias C-189 de 1998 M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-167 de 1995 M.P., Fabio Morón Díaz; C-373 de 1997 Fabio Morón Díaz.

[7] Sentencia C-527 de 1994 M.P., Alejandro Martínez Caballero.

[8] Sentencia C-527/94. Magistrado Ponente Alejandro Martinez Caballero.

[9] M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz.

[10] Sentencias C-417 de 1992, M.P., Fabio Morón Díaz; sentencia C-608 y C-700 de 1999, M.P., José Gregorio Hernández Galindo;. C-725 de 2000 M.P., Alfredo Beltrán Sierra. Criterio del que se han apartado los salvamentos de voto sobre esta última providencia.

[11] Aunque en la sentencia C-702 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz) la Corte, al declarar exequible el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, relativo a la supresión y fusión de las entidades territoriales, sostuvo que la ley de que trata el numeral 15 del artículo 189 C.P., es una ley de autorizaciones (reiterando a su vez, lo ya señalado en la sentencia C-262 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz), dichas afirmaciones hicieron parte sólo de las consideraciones y son, por lo tanto, obiter dicta.

[12] Final de la administración del Presidente Virgilio Barco

[13] Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano. Informe final ESAP. 1990, páginas 177 (Consejería Presidencial para la privatización y desregulación) y 182 (Consejería Presidencial para el sector social, con función expresa en materia de recomendación de fusión y supresión de entidades).

[14] Artículo 83 numeral 2 literal a).

[15] Artículo 120 numeral 2 literal b).

[16] Salvo los códigos, cuanto estos son aprobados mediante el trámite ordinario, la creación de servicios administrativos y técnicos de las cámaras por la misma vía y el decreto de impuestos.

[17] M.P., Alejandro Martínez Caballero

[18] Paolo Biscaretti di Ruffia. Derecho Constitucional. (3 Ed). Madrid: Tecnos, 1987, p 307.

[19] M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz

[20] Cfr. artículos 7 y 12 numeral 6 del Decreto Ley 2241 de 1986

[21] Sentencia C-296 de 1995 M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz.

[22] Sentencia C-077 de 1997 M.P., Antonio Barrera Carbonell.

[23] Sentencia C-140 de 2001 M.P., Alejandro Martínez Caballero.

[24] Sentencia C-074 de 1993 M.P., Ciro Angarita Barón

[25] Salvo los códigos, cuanto estos son aprobados mediante el trámite ordinario, la creación de servicios administrativos y técnicos de las cámaras por la misma vía y el decreto de impuestos.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

