

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Corte Constitucional

SENTENCIA No. C-1316/2000

REF. Expedientes D-2876 y D-2877 (acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 6, 10, 25 y 26, todos en forma parcial, del decreto 266 de 2000

Demandantes Benjamín Ochoa Moreno, Franky Urrego Ortiz y Eddy Lucía Rojas B.

Magistrado ponente CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá, D.C., septiembre veintiseis (26) de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Benjamín Ochoa Moreno, en forma independiente, y Franky Urrego Ortiz y Eddy Lucía Rojas Betancourth en forma conjunta, demandaron el primero algunos apartes de los artículos 3, 25 y 26 del decreto 266 de 2000 "Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos", y los restantes algunas expresiones de los artículos 3, 6, 10, 25 y 26 del mismo ordenamiento.

Dada la identidad de algunos de los artículos demandados, la Sala Plena de la Corte en sesión celebrada el 8 de marzo de 2000, decidió acumular tales demandas, para que fueran tramitadas y decididas en una misma sentencia.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario oficial 43906 del 22 de febrero de 2000, y se subraya lo demandado.

"DECRETO 266 DE 2000
(Febrero 22)

"Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos."

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573 del 7 de febrero de 2000

DECRETA

(...)

"Artículo 3. Presunción de veracidad. Las entidades públicas tendrán por ciertas las afirmaciones que presenten los administrados en sus actuaciones y asumirán la carga de desvirtuarlas para proceder en el supuesto contrario, salvo que la ley establezca una formalidad probatoria o cuando la Administración pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento y/o pago de pensiones.

(...)

"Artículo 6. Entrega de información. La información sobre normas básicas de competencia de las entidades, funciones, regulaciones, procedimientos y trámites ante las distintas dependencias deberá estar disponible al público a través de los mecanismos de difusión electrónica de que disponga la respectiva autoridad. En ningún caso, se requerirá la presencia personal del interesado para obtener esta información, la cual podrá ser suministrada telefónicamente o enviada, si así se solicita, por correo a su costa.

(...)

"Artículo 10. Utilización del correo para el envío de información. Modifícase el artículo 25 del decreto 2150 de 1995, el cual quedará así

"Artículo 25. Utilización por correo para el envío de información. Las entidades de la Administración Pública deberán facilitar la recepción y envío de documentos o solicitudes y sus respectivas respuestas por medio de correo certificado.

En ningún caso se podrán inadmitir las solicitudes o informes enviados por personas naturales o jurídicas que se hayan recibido por correo certificado dentro del territorio nacional, siempre que los escritos reúnan los requisitos exigidos por la ley.

Para los efectos de vencimiento de términos, se entenderá que el peticionario presentó la solicitud o dio respuesta al requerimiento de la entidad pública en la fecha y hora en que la empresa de correo certificado expidió con fecha y hora, el respectivo recibo de envío.

Igualmente, las peticiones podrán solicitar el envío por correo de documentos o información a la entidad pública, para lo cual deberán adjuntar a su petición un sobre al cual se adhiera la estampilla postal requerida.

Parágrafo. Para efectos del presente artículo, se entenderá válido el envío por correo certificado, siempre y cuando la dirección del despacho público, esté correcta y claramente diligenciada.

(...)

"Artículo 25. Prohibición de declaraciones extrajuicio. Modifícase el artículo 10 del decreto 2150 de 1995, el cual quedará así

"Artículo 10. Prohibición de declaraciones extrajuicio. En todas las actuaciones administrativas, suprímese como requisito las declaraciones extrajuicio ante juez o autoridad de cualquier índole. Para estos efectos, bastará la afirmación que haga el particular ante la entidad pública, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento. Cuando se requieran testigos para acreditar hechos ante una autoridad administrativa, bastará la declaración que rindan los mismos bajo la gravedad del juramento, ante la misma autoridad, bien sea en declaración verbal o por escrito en documento aparte.

Del mismo modo, ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación de declaraciones extrajuicio en las certificaciones que expidan.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones."

"Artículo 26. Supresión de autenticaciones y reconocimientos. Modificase el artículo 1 del decreto 2150 de 1995 el cual quedará así

"Artículo 1. Supresión de autenticaciones reconocimientos. Está prohibido exigir documentos originales, copias o fotocopias autenticados o reconocidos notal o judicialmente, sin perjuicio de los controles o verificaciones que dichas entidades deban realizar salvo en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones.

Los documentos producidos por las autoridades administrativas en sus distintas actuaciones, siempre que reposen en sus archivos, tampoco requieren autenticación o reconocimiento. A este efecto, bastará con la simple copia o fotocopia del mismo aportada dentro de la actuación en la que se les requiera."

III. LAS DEMANDAS

1. El ciudadano Benjamín Ochoa Moreno expone el concepto de violación así

- Los apartes acusados de los artículos 3, 25 y 26 del decreto 266/2000 violan el principio de la buena fe, que rige todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades administrativas, al establecer que éste no se aplica "cuando la administración cumple funciones de previsión o seguridad social o cuando se pretenda el reconocimiento o pago de pensiones". Igualmente, se infringen los artículos 1, 2, 13, 25, 48 y 53 de la Carta, pues las disposiciones demandadas "en lugar de dar un trato más expedito en materia de tramitología, se hace todo lo contrario, se da un trato desprotector, discriminatorio, dejando sin efecto el principio de la buena fe, autorizando en las decisiones administrativas presumir la mala fe, invirtiendo la carga de la prueba de la conducta del particular, no dándole valor probatorio a las afirmaciones de los particulares, imponiendo declaraciones extrajuicio, exigiendo autenticaciones y reconocimientos."

- Dado que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573 de 2000, lo autorizaban para suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre los que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional, es necesario analizar primero si las disposiciones contenidas en el decreto 1122 se ajustaron a los límites fijados en la ley de habilitación legislativa, esto es, el artículo 120 de la ley 489/98. Y después de efectuar la confrontación correspondiente, concluye el demandante diciendo, que "si el Presidente al expedir el decreto 1122 de 1999 no tenía facultades para crear nuevos trámites, mal puede tenerlas al ejercer unas facultades cuyo ámbito material es el mismo decreto 1122. Lo contrario, equivaldría a subsanar vicios de extralimitación de facultades violatorios del artículo 150-10 superior, en que se incurrió al expedir el decreto 1122 de 1999."

2. Los ciudadanos Franky Urrego Ortiz y Eddy Lucía Rojas Betancourth fundamentan su solicitud de inconstitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 3, 6, 10, 25 y 26 del decreto 266/2000, así

- Las expresiones acusadas de los artículos 6 y 10 violan los artículos 2, 23 y 74 de la Constitución, puesto que no garantizan los derechos de petición y de acceso a la información y,

mucho menos, cumplen con la finalidad de servir a la comunidad. Exigir a la persona que formula una petición un sobre con una estampilla postal y disponer que la respuesta se haga a su costa constituye una clara limitación de tales derechos fundamentales. El núcleo esencial del derecho de petición exige la pronta resolución de lo pedido, sin ningún tipo de condicionamiento.

- Los apartes demandados también vulneran los artículos 84 y 85 de la Carta, que prohíben a las autoridades exigir requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho y establecen que el derecho de petición es de aplicación inmediata, pues si el constituyente no condicionó su ejercicio, mal podía el legislador extraordinario hacerlo. Que "una persona formule una petición y la Administración no le conteste, aduciendo que el petente no ha cancelado las expensas para el correo o que no ha adjuntado el sobre con la estampilla requerida, y simplemente enerve la eficacia del derecho constitucional fundamental porque el peticionario no ha pagado lo que la norma exige, sería tanto como que la Administración Pública le estuviera vendiendo la información al particular; olvidando que el derecho a la información, al igual que los demás derechos fundamentales tienen un valor absoluto, un valor per se, es decir, no son intercambiables, por ello no se les puede fijar un precio y tampoco pueden ser objeto de transacción".

- Las normas acusadas al condicionar el derecho que tiene toda persona de solicitar información y de recibir respuesta pronta y eficaz, al pago de unas expensas en dinero o en especie viola el principio de igualdad, pues quien carece de recursos no tendría entonces, derecho a informarse o a ejercer el derecho de petición, que no consiste solamente en presentar una solicitud sino en recibir pronta respuesta. De la misma manera, se infringe el artículo 2 superior al pretender el legislador extraordinario que las personas utilicen sus reducidos recursos para subvencionar los gastos de correo, si quieren recibir cualquier tipo de información, "lo cual nada tiene que ver con el fin esencial de servir y, por el contrario, hace que la Administración Pública continúe siendo como hasta ahora, un nicho de burócratas que utilizan los recursos estatales, en su propio beneficio pero no para el servicio de las personas que acuden en busca de una solución a las inquietudes que a diario se presentan".

- Finalmente, señalan que también se vulnera el artículo 188 del Estatuto Supremo, por que no se cumple el deber de garantizar los derechos fundamentales, como es el de petición; ni se respetan los principios que rigen la función administrativa, como el de igualdad, eficacia y celeridad.

- En relación con los apartes acusados de los artículos 3, 25 y 26 señalan que violan el principio de la buena fe, la cual se presume en todas las gestiones que adelanten los particulares ante las autoridades públicas, pues autoriza a las entidades de previsión y de seguridad social para no ceñirse a esos postulados. "Si el constituyente no hizo diferencia expresa en relación con qué autoridades no debían ceñirse a los postulados de la buena fe, no le era dado al legislador extraordinario hacerlo."

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano JOSÉ CAMILO GUZMÁN SANTOS, director de la oficina del Derecho y el Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, obrando como apoderado del mismo, solicita a la Corte declarar exequibles los preceptos demandados, por las razones que en seguida se resumen.

- Las normas acusadas no violan el principio de la buena fe "la cual se establece justamente para prevenir el eventual dolo o aprovechamiento en que puedan incurrir las personas a las que ellas se extiende. Es claro que en ausencia de tales restricciones, el dolo y la colusión en contra del Estado podría ocurrir. No pueden reprocharse las normas que con sano criterio preventivo se anticipan y mediante una prohibición clausuran esa posibilidad". La abolición del principio de la buena fe para los casos en que la Administración Pública cumpla funciones de previsión o seguridad social, o cuando se pretenda el reconocimiento o pago de pensiones, "se justifica en el hecho de que ofrecen una mayor seguridad para los intereses del Estado, por lo que puede deducirse que el interés general y el beneficio de la colectividad son las razones que lo justifican."

- Tampoco se desconoce el principio de igualdad, "pues la desigualdad tiene una justificación objetiva y razonable, y en la existencia de tal justificación se da una relación evidente de proporcionalidad entre los medios empleados y las finalidades perseguidas."

- Respecto de la alegada extralimitación de facultades considera que el Presidente de la República las ejerció dentro de los precisos límites fijados por el legislador ordinario que lo autorizaban para abolir o modificar las regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios que existen en la Administración Pública.

- En cuanto al pago de expensas, recuerda el interviniente que las leyes 58/82 y 577/87 autorizan el cobro por parte del peticionario de las copias que solicite. Entonces, concluye que "es apenas lógico que el Estado cobre al petente el valor del envío de la respuesta a su petición, pues la Constitución en ningún momento consagra que esta carga la tenga que asumir la Administración Pública, la cual no recibe nada en contraprestación a la misma. Por tanto, no se violan los preceptos invocados como transgredidos."

2. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana SULMA YOLANDA GUTIERREZ HERNANDEZ, obrando en representación del Ministerio del Interior, solicita a la Corte declarar exequibles los preceptos demandados. Son éstos los argumentos que esgrime con ese fin.

- El principio de la buena tiene límites derivados de la prevalencia del interés común. En materia de pensiones no es suficiente que una persona comparezca a la respectiva entidad pública y manifieste que tiene derecho a una pensión pues para adquirir el status de pensionado, la ley exige unos requisitos que deben cumplir todas las personas que pretendan el reconocimiento de la misma. En consecuencia, no se viola dicho principio cuando se exige el cumplimiento de requisitos, como se establece en las normas acusadas. "El Gobierno dada la naturaleza del asunto y en beneficio del interés general, consideró oportuno exceptuar dentro del trámite y procedimiento para el reconocimiento y pago de pensiones en caso de que la administración actúe como entidad de previsión o seguridad social, la presunción de veracidad, la omisión de la exigencia de declaraciones extrajuicio y el de anexar documentos autenticados."

- Las normas acusadas tampoco vulneran el derecho a la igualdad pues los documentos que se exigen para los pensionados deben estar provistos de cierta legitimidad y veracidad, evitando así los frecuentes fraudes contra las entidades públicas de previsión. Igualmente se evitaría la suplantación de personas, que acarrea tantos perjuicios a quienes son verdaderos titulares del derecho a la pensión.

- En cuanto al posible exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, señala que el Gobierno respetó el marco de las autorizaciones conferidas en el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573/2000, que lo autorizaban para regular las mismas materias consagradas en el decreto 1122 de 1999.

3. Intervención del Instituto de Seguros Sociales

La ciudadana DIANA MARGARITA OJEDA VISBAL, en su condición de Directora Jurídica Nacional del Instituto de Seguros Sociales, solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas, con éstos argumentos

- El fin esencial de las normas de supresión de trámites ha sido no sólo la de preservar la moralidad de la Administración Pública sino también la de acabar con los trámites innecesarios, condiciones que indudablemente se encuentran incluidas en las normas demandadas. La gestión que hace un particular para que se le otorgue una pensión tiene connotaciones y consecuencias distintas, de ahí que el legislador haya decidido diferenciarlas. Cuando la ley establece requisitos no se viola la presunción de mala fe. Los mecanismos orientados a lograr certeza en el acto administrativo, con el fin de conceder una prestación a quien real y legalmente tiene derecho, no pueden considerarse violatorios de la Constitución y, por consiguiente, mal puede afirmarse que la exigencia de una prueba cabal y completa atente contra la presunción de buena fe. En consecuencia, las excepciones creadas en favor de las entidades de previsión y de seguridad social "no son ilegales, ni exageradas, ni discriminatorias, ni constituyen factor de desconfianza, por el contrario, son una verdadera evidencia probatoria."

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano GUSTAVO ADOLFO OSORIO GARCIA, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas, con éstos argumentos

- Con fundamento en las facultades contenidas en el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573/99, el Gobierno expidió el decreto acusado parcialmente. Tales autorizaciones tenían un límite material, puesto que sólo se podían regular aquellos asuntos sobre los que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional, delimitando de esta manera el campo temático. "Si bien el examen de constitucionalidad de la nueva ley de facultades debe tener en cuenta los temas del decreto 1122 de 1999, debe observarse que se trata de una norma nueva cuyo contenido deberá revisarse frente a la Constitución de manera independiente". La confrontación entre el decreto acusado y el 1122 sólo servirá para verificar que el ejecutivo preservó la regla de no incluir temas adicionales, pero no servirá para pronunciar juicios de constitucionalidad sobre el primero.

- La presunción de buena fe puede condicionarse o limitarse con fundamento en la prevalencia del interés común. Las entidades de previsión social se han visto enfrentadas a un sinnúmero de peticiones de supuestos beneficiarios de pensiones que las solicitan con base en documentos que carecen del rigor probatorio establecido en las normas vigentes, o con documentos falsos. En estos casos la entidad debe adelantar una serie de diligencias encaminadas a verificar la veracidad de dichos documentos. Con fundamento en estas premisas el Gobierno introdujo en el decreto 266/2000 las excepciones acusadas, que son reglas básicas de protección del interés público, que no desvirtúan el principio de la presunción de buena fe.

- La excepción consagrada en las disposiciones acusadas en favor de las entidades de previsión o de seguridad social, "es una medida de prudencia ordenada por el legislador extraordinario, de acuerdo con la cual la administración está autorizada a recurrir a otros medios para probar la veracidad de las afirmaciones del particular". El aparte acusado del artículo 3 se ajusta a la doctrina de la Corte, puesto que se trata de normas abstractas que tienen por objeto proteger el interés público, como consecuencia de las permanentes defraudaciones a que se ha visto sometido el tesoro público; además de ser una medida proporcionada en relación con los objetivos y los medios utilizados ya que no ocasionan al particular un costo exagerado o una carga especialmente onerosa.

- El artículo 25 en lo demandado, tampoco vulnera el principio de la buena fe pues no consagra de manera obligatoria la exigencia de declaraciones extrajuicio. Se trata simplemente de un medio de prueba adicional, a juicio de la Administración. En cuanto a lo acusado del artículo 26 caben idénticas consideraciones, pues la Administración queda facultada para exigir autenticaciones o reconocimientos, cuando lo estime pertinente.

5. Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano HENRY ANDREY GONZALEZ SARMIENTO, quien actúa en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con los siguientes argumentos.

- Dado que el patrimonio público ha sido afectado notoriamente, por parte de personas que han obtenido prestaciones del sistema de seguridad social de manera fraudulenta, es deber del Estado protegerlo dictando medidas encaminadas a ese fin, como las acusadas. La exigencia de una declaración extrajuicio o una autenticación no demandan un esfuerzo desproporcionado para el posible beneficiario de la prestación puesto que permite tener una mayor certeza por parte del Estado en cuanto a la legitimidad del derecho de quien lo reclama, lo cual resulta constitucionalmente razonable.

- El uso del correo por parte de la Administración para responder las solicitudes que presenten los ciudadanos no vulnera el derecho de petición, ni de igualdad, puesto que los interesados sin importar sus condiciones económicas, podrán obtener siempre la información que necesitan ya sea en forma personal o por medio de intermediario.

- Ciertamente es que la administración debe brindar protección a los trabajadores y velar por el cumplimiento de los principios mínimos fundamentales de los mismos, pero no se puede olvidar que el interés general prima sobre el particular, además, no existen derechos absolutos. La regulación demandada no tiene una finalidad distinta a la de proteger los recursos con los que se pagarán las prestaciones sociales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2166 recibido el 16 de mayo de 2000, solicita a la Corte "declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 6, 25 y 26, en lo acusado, y constitucional el artículo 10 en lo acusado, del decreto 266 de 2000", por las razones que en seguida se resumen.

- Según el artículo 83 de la Constitución, la presunción de buena fe es predicable, sin excepción alguna, de todas las actuaciones que adelanten los particulares frente a las autoridades públicas. Las normas acusadas establecen una excepción a esa regla para los casos en que las entidades

públicas actúen como entidades de previsión social o como responsables en el reconocimiento y pago de pensiones, violando de esta forma la Constitución. Por tanto, no es apropiado invocar la prevalencia del interés general aduciendo las continuas defraudaciones al Estado pues, según la jurisprudencia constitucional, dicho principio no puede argüirse respecto de derechos fundamentales de las personas, como es, en este caso, la seguridad social. "Los yerros del propio Estado no deben ser subsanados mediante la supresión de derechos y garantías que conciernen directamente a la dignidad humana, principio axial de nuestro ordenamiento jurídico superior."

- Las costas de que trata el artículo 6 acusado, se enmarcan dentro del concepto de tasa. La tasa, ha dicho la Corte, "se diferencia del impuesto por dos aspectos i) en la tasa existe una contraprestación (el envío de la carta, el transporte por ferrocarril, el suministro de energía sent. C-545/94)". Entonces, la disposición citada debe ser declarada inexecutable por violar el límite material de las facultades que sólo autorizaban al Presidente de la República para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites, "sobre los que versó el decreto 1122/99, sin incluir ningún tema adicional."

- No sucede lo mismo con el aparte acusado del artículo 10, pues corresponde al Presidente de la República velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos (art. 189-20 C.P.). Por tanto, la exigencia de un sobre con una estampilla postal no infringe el ordenamiento superior puesto que no se está creando una contribución "sino que se trata de aquella que ya ha sido establecida por el legislador ordinario."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta corporación pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

2. Planteamiento del problema

De acuerdo con las demandas son varios los puntos que debe resolver la Corte en este proceso 1. Determinar si las normas acusadas se ajustaron a los límites fijados en la ley de habilitación legislativa; 2. Establecer si la no operancia del principio de buena fe en las actuaciones que adelanten los particulares ante las entidades de previsión y de seguridad social viola la Constitución; y 3. Analizar si la exigencia al peticionario de adjuntar estampilla para el envío de la respuesta correspondiente vulnera el ordenamiento supremo.

3. Facultades extraordinarias

Cuando ante la Corte se demandan disposiciones de un decreto expedido con fundamento en facultades extraordinarias, es deber de la corporación determinar, en primer lugar, la competencia del Presidente de la República para expedirlas, es decir, si existía o no una ley que lo habilitara para ejercer temporalmente funciones del legislador ordinario. Igualmente, deberá analizar si los asuntos que se le autoriza regular al Gobierno no son de aquellos que la Constitución prohíbe y si se cumplieron los límites tanto temporales como materiales a los que debía sujetarse el Presidente en el ejercicio de las atribuciones conferidas.

En el caso de debate el legislador ordinario, mediante el artículo 1 de la ley 573 de 2000, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de quince (15) días,

contados a partir de la publicación de la ley, para expedir normas con fuerza de ley destinadas a regular los asuntos que allí mismo se señalan, entre los cuales cabe destacar el contenido en el numeral 5, que textualmente reza

"5. 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."

Y en los párrafos 1, 2 y 5 del mismo artículo se fijaron algunos condicionamientos, restricciones y prohibiciones que el Presidente de la República debía acatar al hacer uso de tales atribuciones, cuyo contenido es importante transcribir en su integridad, para conocer el campo de acción del Gobierno en el desarrollo de la tarea encomendada.

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

- a) La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las presentes facultades;
- b) La utilización eficiente del recurso humano;
- c) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- d) La obligación del Estado de propiciar una capacidad continua del personal a su servicio;
- e) La sujeción al marco general de la política microeconómica y fiscal; y
- f) 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 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."

Con fundamento en estas facultades, el Presidente de la República expidió el decreto 266 de 2000 "Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos", que es objeto de acusación parcial en este proceso.

4. Deber de la Corte de conformar unidad normativa cuanto advierte que la ley de habilitación legislativa adolece de un vicio de inconstitucionalidad

Dado que en el presente caso la Corte observa que el legislador ordinario al conferir en el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573/2000 las facultades antes transcritas, que sirvieron de fundamento para la expedición del decreto 266/2000, parcialmente impugnado, incurrió en una imprecisión que viola el Estatuto Supremo, es necesario integrar con aquél unidad normativa pues la inconstitucionalidad que se predica de la norma habilitante incide inevitablemente en el ordenamiento demandado, como pasa a demostrarse.

La unidad normativa, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, procede cuando "la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. En los otros casos, esto es, cuando la relación entre las proposiciones jurídicas no es tan estrecha, la unidad normativa no procede, salvo si la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. En efecto, si esa regulación mayor es constitucionalmente sospechosa, ineludiblemente debe la Corte examinarla, pues no podría declarar constitucional un aspecto de una determinada institución, si ésta última puede ser globalmente inexecutable. La unidad normativa no opera entonces exclusivamente en los fallos de inexecutable, lo cual explica que esta corporación, en varias decisiones, haya extendido los efectos de una decisión de constitucionalidad a contenidos normativos que no habían sido formalmente demandados por el actor, pero cuyo examen era indispensable para poder pronunciarse de fondo sobre las disposiciones acusadas.

(...) la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente, es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad."Sent. C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Aunque los demandantes en este proceso acusan algunas disposiciones del decreto 266/2000, cuyo contenido normativo es autónomo e inteligible, la Corte no puede entrar a examinarlas de fondo sin antes analizar si el Presidente de la República contaba o no con atribuciones para expedirlas y para ello era indispensable remitirse a la ley de habilitación legislativa. Siendo así, resulta clara la evidente relación de conexidad entre la ley de investidura y el decreto extraordinario, a tal punto que sin la primera no puede tener existencia el segundo. Por tanto, no es posible estudiar la constitucionalidad del decreto sin tener en cuenta la ley de investidura, de la cual depende y a la que está subordinado.

Entonces, si la ley que confiere las atribuciones legislativas es violatoria de la Constitución es apenas obvio, que tal irregularidad recaiga también sobre el o los decretos que se hubieran expedido con fundamento en ellas, pues es ésa su base de validez formal y material. De manera

que si la Corte observa un vicio de inconstitucionalidad en las atribuciones conferidas debe inevitablemente declararlo, pues al no hacerlo estaría permitiendo que en el ordenamiento positivo subsistieran disposiciones que infringen la Constitución, incumpliendo de esta manera con el mandato que le ordena guardar la integridad y supremacía de la Constitución.

No sobra agregar, que no es ésta la primera vez que la Corte conforma la unidad normativa con la ley de habilitación legislativa cuando encuentra que ésta adolece de un vicio de inconstitucionalidad, pues ya lo ha hecho en anteriores ocasiones, valga citar a manera de ejemplo, las sentencias C- 246/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-255/95 M.P. Jorge Arango Mejía. Sin embargo, como la Corte también es consciente de la existencia de algunos fallos en los que no ha procedido de esta manera, ha decidido orientar su doctrina en el sentido de señalar que siempre que se acusen disposiciones o todo un decreto ley, expedido con fundamento en facultades extraordinarias es deber de la corporación analizar si la ley de habilitación legislativa al conferirles respetó los parámetros y exigencias establecidos en el artículo 150-10 de la Carta.

Así las cosas, procede la Corte a analizar la ley de investidura, concretamente, el numeral 5, con apoyo en el que se expidió el decreto demandado.

4.1 Las facultades extraordinarias y el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573/2000

Dado que la cláusula general de competencia legislativa está radicada en el Congreso de la República, el traslado temporal de esa actividad al Presidente de la República mediante la concesión de facultades extraordinarias, es de carácter excepcional y está sujeta a una serie de requisitos y condicionamientos, que quedaron codificados en el artículo 150-10 del Estatuto Supremo, a saber 1. solamente se pueden conferir cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, 2. deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno, 3. no se pueden otorgar sino por un término máximo de seis (6) meses, y 4. no se pueden conceder para decretar impuestos, expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del mismo artículo, esto es, para crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

A más de lo anterior, las facultades deben ser claras y precisas, es decir, individualizadas, pormenorizadas y determinadas. Al respecto ha dicho la Corte

"El que las facultades extraordinarias deban ser "precisas", significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes "corresponde al Congreso". Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos." Sent. C-050/97 M.P. Jorge Arango Mejía.

En el asunto de debate se advierte que el legislador respetó la Constitución al señalar el término dentro del cual debía el Presidente de la República ejercer las facultades, que era de quince (15) días contados a partir de la publicación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el 8 de febrero del presente año (D.O. 43885). Período que también observó el Gobierno al expedir el 22 de febrero el decreto 266/2000, según aparece en el Diario Oficial No. 43906 de esa fecha.

No ocurre lo mismo con el límite material, pues si bien el legislador describió claramente en el numeral 5 y los párrafos 1, 2 y 5 del artículo 1 de la ley, los asuntos que el Presidente de la República debía regular, que en términos generales hacían relación a "suprimir o reformar las

regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo(sic) que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional", incurrió en una imprecisión al establecer como marco de referencia el decreto 1122/99, ordenamiento que no existía al momento de expedirse la ley (febrero 22 de 2000), por haber sido declarado inexecutable por esta corporación a partir de su promulgación, en la sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis.

En efecto el decreto 1122 de 1999 "por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fé", fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso en el artículo 120 de la ley 489 de 1998, disposición que, a su vez, había sido declarada inexecutable por esta Corte, a partir de su promulgación, en la sentencia C-702 de septiembre 20 de 1999, con ponencia del magistrado Fabio Morón Díaz.

Los vicios de inconstitucionalidad que condujeron a adoptar tal decisión no sólo fueron de forma sino también de fondo, esta la razón para que la Corte hubiera afirmado que "(...) se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisa sea inexecutable, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política. Por ello, la Corte Constitucional lo declara inexecutable a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca. Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno y, en el entendido de que al declararse la inexecutable, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno."

Dado que la fuente normativa que sirvió de fundamento para la expedición del decreto 1122 de 1999 era la autorización extraordinaria otorgada por el legislador ordinario en la norma legal declarada inexecutable (art. 120-4 ley 489/98), la Corte al resolver posteriormente, una demanda presentada contra tal decreto, adoptó idéntica decisión, esto es, lo declaró inexecutable en su integridad, con los mismos efectos, es decir, "a partir de su promulgación" (sent. C-923/99).

Ante esta circunstancia, cabe hacer la siguiente pregunta ¿Podía el legislador de 2000 conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para "suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites" sobre los que versaba una norma inexistente (decreto 1122/99)?

Para responder esta pregunta debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional declaró inexecutable el citado decreto el 18 de noviembre de 1999 y la ley de facultades se expidió el 7 de febrero de 2000, casi tres meses después de haberse proferido y ejecutoriado aquella decisión.

La respuesta es no. El legislador ordinario no puede invocar una norma inexistente para delimitar la materia o los asuntos que debe regular el Gobierno en desarrollo de las atribuciones por el

conferidas, pues ello se traduciría en una verdadera indeterminación o imprecisión de las mismas, violando de esta manera el ordenamiento supremo (art. 150-10).

La declaración de inexecutable de una disposición o de un ordenamiento legal se traduce en su inexecutable. La inexecutable equivale al retiro o desaparición del ordenamiento positivo de la disposición o disposiciones violatorias de la Constitución. Dichos fallos al igual que los de executable son de carácter general, obligatorio, erga omnes y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Carta, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, la cual puede ser absoluta o relativa, según la decisión que adopte este tribunal.

De ahí que la Corte al pronunciarse sobre el artículo 46 de la ley 270/96 "Estatutaria de la Administración de Justicia", que consagra el deber de confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, lo haya declarado executable "pero bajo el entendimiento de que mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta."

La cosa juzgada es absoluta cuando se confronta la disposición demandada frente a todo el ordenamiento superior, y es relativa, cuando la confrontación solamente se hace respecto de determinadas normas constitucionales o en relación exclusivamente con los cargos formulados por el demandante. En el primer evento la norma declarada executable no podrá nuevamente ser acusada, salvo que se hayan modificado las normas constitucionales frente a las cuales se hizo la confrontación. En el segundo, esto es, si la cosa juzgada es relativa la norma demandada puede ser posteriormente objeto de nuevas impugnaciones por motivos distintos de los estudiados por la Corte en la sentencia anterior.

Así las cosas, cuando la Corte no señala expresamente ni en su parte motiva ni en la resolutive el alcance de la cosa juzgada, debe entenderse que ésta es de carácter absoluto.

El momento a partir del cual surte efectos dicha declaración, como tantas veces lo ha sostenido esta corporación, es un asunto que también compete determinar al juez constitucional, tal como se consagra en el artículo 45 de la ley 270/96- Estatutaria de la Administración de Justicia- que prescribe "Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario."

Sobre los efectos de los fallos de constitucionalidad que emite la Corte en desarrollo del control constitucional es pertinente traer a colación la sentencia C-113/93, reiterada en múltiples ocasiones

"(..) los efectos de un fallo, en general, y en particular de los de la Corte Constitucional en asuntos de constitucionalidad, se producen sólo cuando se ha terminado el proceso, es decir, cuando se han cumplido todos los actos procesales. En otras palabras, cuando la providencia está ejecutoriada.

(...) la propia Constitución no se refirió a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, limitándose a declarar en el inciso primero del citado artículo 243, como se indicó, que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada. Pero, bien habría podido la Asamblea Constituyente dictar otras normas sobre la materia. No lo hizo porque, en rigor, no eran necesarias.

Pero, fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste?. Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo, y de la constitución que es parte de él, que son la justicia y la seguridad jurídica.

En conclusión, sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad.

Además, inaceptable sería privar a la Corte Constitucional de la facultad de señalar en sus fallos el efecto de éstos, ciñéndose, hay que insistir, estrictamente a la Constitución. E inconstitucional hacerlo por mandato de un decreto, norma de inferior jerarquía. Pues la facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la "integridad y supremacía de la Constitución", porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel." sent. C-113/93 M.P. Jorge Arango Mejía

En el caso bajo examen la Corte declaró inexecutable el decreto 1122 de 1999, con carácter absoluto, a partir de su promulgación, es decir, con efectos retroactivos, como expresamente se lee en la sentencia respectiva (C-923/99). Dijo la corporación

"La procedencia de la unidad normativa es aún más clara si se tiene en cuenta que la sentencia C-702 de 1999 declaró la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, a partir de su fecha de promulgación, lo cual significa que, una vez notificada esa sentencia, y debido a su carácter retroactivo, es evidente que todos los decretos extraordinarios expedidos con fundamento en ese artículo cesan de producir efectos, debido a su incompatibilidad manifiesta con la Constitución (CP art. 4º). Así, es cierto que esos decretos siguen formalmente haciendo parte del ordenamiento jurídico, pues no han sido derogados por una norma posterior, ni ha recaído sobre ellos una sentencia de inconstitucionalidad con efectos erga omnes. Sin embargo, una vez notificada la sentencia C-702 de 1999, la inconstitucionalidad de esos decretos extraordinarios es evidente, pues el efecto retroactivo de esa sentencia implica que tales decretos carecen de cualquier norma habilitante, esto es, no tienen una causa jurídica que los sustente. En efecto, el Presidente sólo puede ejercer funciones legislativas con base en una norma que lo habilite para tal efecto, como puede ser una ley de facultades extraordinarias o la declaración de un estado de excepción. Por ende, si desaparece, o nunca ha existido esa norma condición que habilita al Presidente a ejercer funciones legislativas, entonces es obvio que los decretos leyes o los decretos legislativos son manifiestamente inconstitucionales, por carecer de cualquier fundamento jurídico. Esos decretos no son, entonces normas legales sino en apariencia, por lo cual deben entonces ser inaplicados por las autoridades estatales (CP art. 4º), y no sólo por las judiciales sino también por las administrativas puesto que, como esta Corporación ya lo precisó, la excepción de inconstitucionalidad, cuando es palmaria, debe también ser invocada por las autoridades administrativas."

Si el decreto 1122/99 había sido retirado del ordenamiento positivo por la Corte Constitucional con anterioridad a la expedición de la ley de habilitación legislativa (573/2000), mal podía el legislador ordinario tomarlo como referente para delimitar el ámbito material de las atribuciones dadas, pues al hacerlo convirtió las facultades extraordinarias, como ya se ha anotado, en imprecisas e indeterminadas, al no existir parámetro dentro del cual podía el Presidente de la

República cumplir la tarea asignada, violando de esta manera el artículo 150-10 de la Constitución.

Es que la función que compete cumplir a esta corporación, por expreso mandato del artículo 241 del Estatuto Superior, no se limita exclusivamente a proferir fallos de exequibilidad o de inexecutable, lo que obviamente le corresponde, sino también a hacer respetar sus decisiones, pues sólo así se preserva la integridad del orden constitucional. De lo contrario, habría que preguntar ¿para qué el control constitucional si las declaraciones de inexecutable no producen ningún efecto?

A más de lo anterior, la Corte encuentra que las facultades conferidas también adolecen de excesiva amplitud y vaguedad. En efecto el legislador autorizó al Presidente de la República para "suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional", lo que significa que es el Ejecutivo quien debe decidir, discrecionalmente, cuáles de las disposiciones que integran dicho ordenamiento, que contiene 352 artículos y se refiere a múltiples temas, han de ser objeto de supresión o modificación, lo cual atenta contra el requisito de precisión exigido en el artículo 150-10 del Estatuto Supremo. Piénsese por ejemplo que el Presidente hubiera decidido suprimir todas las regulaciones, procedimientos y trámites del decreto citado, ¿era ésa la voluntad legislativa?. Para evitar esta clase de hechos que pueden dar lugar a interpretaciones erradas es que el constituyente exige claridad y precisión en las facultades dadas.

Por estas razones, considera la Corte que el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573/2000 y el decreto 266 de 2000, en su integridad, deben ser retirados del ordenamiento positivo, a partir de su promulgación. El primero, por infringir el artículo 150-10 de la Constitución al señalar una norma inexistente, como límite material de las atribuciones conferidas, tornándolas en imprecisas; y el segundo, como consecuencia de la declaración de inexecutable del primero, que es la norma que le sirvió de fundamento para su expedición.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero Declarar inexecutable el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573 de 2000, a partir de su promulgación.

Segundo Declarar inexecutable, en su integridad, el decreto 266 del 22 de febrero de 2000, a partir de su promulgación.

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

FABIO MORON DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO
Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (E)