

Sentencia C-498/98

INICIATIVA LEGISLATIVA DE MINISTROS

Corresponde a los ministros desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Se trata, por lo tanto, de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno. Cabe señalar, igualmente, que ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes son sus voceros.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRIMIR, FUSIONAR O MODIFICAR DEPENDENCIAS, ORGANOS Y ENTIDADES RAMA EJECUTIVA

De conformidad con los antecedentes legislativos de la Ley 344 de 1996, en la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de ley, se solicitó al Congreso, en desarrollo del numeral 10 del artículo 150 constitucional, revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Razón por la cual, al no existir quebrantamiento del ordenamiento superior, tampoco es viable el cargo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No se requiere solicitarlas conjuntamente por Presidente y Ministros

No se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y los ministros del despacho (entre ellos los de Hacienda y Minas y Energía), como integrantes del Gobierno, pues a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el ministro o director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma Carta Política, establece que "Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución...". Esta atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece reiterada por el inciso 2º del artículo 208 del ordenamiento superior.

LEY ESTATUTARIA-Improcedencia

La Corporación, en lo relativo a los asuntos que, al tenor del artículo 152 de la Carta, deben ser objeto de ley estatutaria, se reafirma su jurisprudencia, según la cual el aludido mandato constitucional contiene una enunciación taxativa y de alcance restrictivo. No son admisibles las interpretaciones extensivas o analógicas, como lo pretenden los demandantes, para que asuntos no enumerados por la Constitución deban ser tramitados por el Congreso con arreglo a los procedimientos extraordinarios que exige el artículo 153 ibídem.

Referencia: Expediente D-1995

Acción de inconstitucionalidad del texto completo de la Ley 344 de 1996, "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones".

Demandantes: Ramiro Basili Colmenares, Jose Gustavo Villamizar y Maria Teresa Hernández

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Ramiro Basili Colmenares, José Gustavo Villamizar y María Teresa Hernández, promovieron demanda ante la Corte Constitucional contra el texto completo de la Ley 344 de 1996.

I. TEXTO DE LA LEY ACUSADA

Se demanda la integridad de la Ley 344 del 27 de diciembre de 1996, la cual fue publicada en el Diario Oficial No. 42.951 del 31 de diciembre de 1996.

“LEY 344 DE 1996

(diciembre 27)

Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

ART. 1o. Por medio de esta Ley se adoptan medidas tendientes a racionalizar y disminuir el gasto público, garantizar su financiamiento y reasignar recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal, como condición fundamental para mantener el equilibrio financiero y garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.

ART. 2o. Redúzcanse los recursos de los Fondos de Cofinanciación en un monto equivalente al 0.999 % de los ingresos corrientes de la Nación para el año de 1997, con destino a la participación de los municipios en estos ingresos, para alcanzar el 18 % ordenado por el artículo 24 de la Ley 60 de 1993. El presente artículo no será aplicable a los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de presupuesto de 1997.

ART. 3o. El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1o. parágrafo 1o., artículo 5o., parágrafo, artículo 8o. numeral octavo que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente Ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los regionales de la red vial, secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería

20 % para la preservación del medio ambiente

59% para la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria, definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y de la Red Vial. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse, durante cinco años a partir de la vigencia de la presente Ley, para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de obras de la red vial, secundaria y terciaria.

ART. 4o. Adicionar el siguiente párrafo al artículo 3o. de la Ley 141 de 1994:

Parágrafo. Tratándose de la red vial secundaria se consideran de impacto regional las carreteras secundarias que conectan la Red Troncal y de la Red Terciaria las que conectan municipios de más de un departamento.

ART. 5o. Las entidades territoriales dispondrán directamente, o mediante contratación, de interventorías técnicas para vigilar la ejecución de los proyectos que se adelanten con recursos propios del Fondo Nacional de Regalías.

ART. 6o. El inciso lo. del artículo 3o. de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Para que un proyecto regional de inversión sea elegible deberá ser presentado por las entidades territoriales, o resguardos indígenas, de manera individual, conjunta o asociadamente o a través de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes o las entidades que hagan sus veces, para el concepto del ministerio correspondiente, que deberá ser emitido dentro del mes siguiente, y su presentación a la Comisión Nacional de Regalías, según la reglamentación que expida el Gobierno.

Estos proyectos deberán estar definidos como prioritarios en el correspondiente Plan de Desarrollo Territorial y venir acompañados de los Estudios de Factibilidad o Preinversión, según el caso que incluya el Impacto Social, Económico y Ambiental.

ART. 7o. El numeral 4o. del artículo 9 o. de la ley 141 de 1994 quedará así:

El Ministro de Transporte podrá delegar su participación en el Viceministro.

ART. 8o. Modificar el párrafo primero del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:

Parágrafo lo. Los recursos del impuesto al valor agregado, IVA, a que se refiere el presente artículo, serán distribuidos así:

1. 40% para el Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte, Coldeportes.
2. 20% para los entes deportivos Departamentales y Distritales.
3. 40% para los entes deportivos municipales.

Parágrafo. Los recursos del impuesto al valor agregado, IVA, a que se refiere este artículo, incluirá programas de deporte para personas con limitaciones físicas, síquicas y sensoriales.

ART. 9o. Los recursos provenientes del impuesto al valor agregado, IVA; de que trata el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, podrán ser aplicados, con cargo a los mismos programas de inversión, para la liquidación de las actuales Juntas Administradoras Seccionales y Municipales de Deporte así como también a la indemnización de sus servidores públicos, en desarrollo de los artículos 65, 68 y 86 de la citada ley.

ART. 10. Cuando las Instituciones de Educación Superior que reciben aportes del Presupuesto General de la Nación creen, desarrollen o reorganicen programas académicos que impliquen mayores erogaciones con cargo al Tesoro Nacional, deberán obtener previamente el certificado respectivo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ART. 11. Las entidades territoriales elaborarán y ejecutarán anualmente un plan de racionalización de los recursos humanos del servicio educativo estatal que atienden con recursos propios del situado fiscal. En la elaboración de este plan participarán dos miembros elegidos por la correspondiente Junta de Educación de que trata la Ley 115 de 1994.

Las entidades territoriales no podrán convocar a concurso docente para proveer nuevos cargos dentro de la respectiva planta de personal, ni suplir las vacancias que se presenten, mientras subsistan contratos de prestación de servicios docentes celebrados con anterioridad al 8 de febrero de 1994, de manera que se otorgue prioridad a la incorporación de dichos docentes en los términos de las Leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

Parágrafo. Para los efectos de establecer la lista de elegibles las expresiones "antes del" o "con anterioridad" al 8 de febrero de 1994, se entenderá que también cobijan a los educadores que laboraron por períodos continuos iguales o mayores a 8 meses en los años de 1992 o 1993, aunque su relación contractual haya terminado en cualquier fecha de alguno esos años.

Una vez agotada la lista de elegibles por contrato, previo concurso, se restablecerá el mismo en concordancia con lo estipulado en la Ley General de la Educación.

Parágrafo. El primero de los planes de racionalización que se ordenan en este artículo se formulará para la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley, y, por una sola vez, la autoridad nominadora podrá efectuar, previo concepto y aprobación de la Junta de Educación correspondiente, los traslados derivados de la reorganización establecida en dicho plan.

ART. 12. El Aporte Nacional al Fondo de Solidaridad Pensional, así como los rendimientos financieros que haya acumulado al 31 de diciembre de 1996 podrán utilizarse para el programa de auxilios para los ancianos indigentes de que tratan el artículo 257 y el inciso primero y parágrafo del artículo 258 de la Ley 100 de 1993.

ART. 13. Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Organos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva ,de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral.

b) Les serán, aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo.

El Gobierno Nacional podrá establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento, de la publicación de la presente Ley tengan régimen de cesantías con retroactividad, se acojan a lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo. El régimen de cesantías contenido en el presente artículo no se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

ART. 14. Las cesantías parciales o anticipadas de cesantías de los servidores públicos, sólo podrán reconocerse, liquidarse y pagarse cuando exista apropiación presupuestal disponible para tal efecto, sin perjuicio que en los presupuestos, públicos anuales se incluyan las apropiaciones legales para estos efectos y para reducir el rezago, entre el monto de solicitudes y los reconocimientos y pagos, cuando existan. En este caso, el rezago deberá reducirse al menos, en un 10% anual, hasta eliminarse.

ART. 15. Incurrirán en las sanciones establecidas en la Ley 200 de 1995 los servidores públicos que destinen sus cesantías parciales para fines diferentes a los establecidos en las disposiciones legales y quienes teniendo como función velar por la correcta aplicación de tales recursos, no realicen el debido seguimiento.

ART. 16. De los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

El SENA, ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.

Parágrafo. El Director del Sena hará parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Director de Colciencias formará parte del Consejo Directivo del SENA.

ART. 17. Por efecto de lo dispuesto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 15 de la Ley 50 de 1990, se entiende que los acuerdos entre empleadores y trabajadores sobre los pagos que no constituyen salario y los pagos por auxilio de transporte no hacen parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Régimen del Subsidio Familiar y contribuciones a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993.

Las Entidades públicas que vienen atendiendo en forma directa y por convención colectiva el pago del subsidio familiar, podrán seguirlo haciendo de esa forma, sin que sea obligatorio hacerlo a través de una Caja de Compensación Familiar.

En los términos del presente artículo se entiende cumplida por las Entidades Públicas aquí mencionadas la obligación prevista en el artículo 15 de la Ley 21 de 1982.

ART. 18. Los servidores públicos que sean encargados, por ausencia temporal del titular, para

asumir empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, no tendrán derecho al pago de la remuneración señalada para el empleo que se desempeña temporalmente, mientras su titular la esté devengando.

Ninguna entidad territorial u organismo del Estado podrá encargar provisionalmente a servidor público alguno para ocupar cargos de mayor jerarquía sin la disponibilidad presupuestal correspondiente. El funcionario que contravenga lo dispuesto en este inciso incurrirá en falta disciplinaria y será responsable civilmente por los efectos del mismo.

ART. 19. Sin perjuicio de lo estipulado en las Leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, el servidor público que adquiera el derecho a disfrutar de su pensión de vejez o jubilación podrá optar por dicho beneficio o continuar vinculado al servicio, hasta que cumpla la edad de retiro forzoso. Los docentes universitarios podrán hacerlo hasta por diez años más. La asignación pensional se empezará a pagar solamente después de haberse producido la terminación de sus servicios en dichas instituciones.

ART. 20. Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud tendrán plazo hasta el 1.º de junio de 1997 para presentar al Ministerio de Salud el plan de ampliación de coberturas, mejoramiento de la calidad, de gestión y de descentralización de que tratan los artículos 13 y 14 de la Ley 60 de 1993, así como la transformación de su financiamiento del sistema de subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, indicando los criterios, los mecanismos operativos y el esquema de seguimiento y control del proceso de conversión.

En todo caso, dentro del plan de conversión, deberá establecerse que de los recursos del situado fiscal, descontando los recursos destinados a la financiación del Plan de Atención Básica, PAB, y al pago de los aportes patronales para cesantías y pensiones establecidos en la Ley 60 de 1993, deberán dedicarse a subsidios a la demanda como mínimo un porcentaje equivalente al 15% durante la vigencia de 1997; al 25 % en 1998; al 35 % en 1999 y al 60% a partir de la vigencia del año 2000.

Las rentas cedidas y las destinaciones específicas para la salud harán parte del Plan de Conversión a partir de 1998, en los siguientes porcentajes: en 1998, 15%, en 1999, 25% y a partir del año 2000, 60%.

Los recursos provenientes de subsidios a la oferta que reciban las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y las empresas sociales del Estado del orden nacional o territorial, se destinarán exclusivamente a financiar la prestación de servicios a la población vinculada al sistema o a servicios no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente inciso generará la suspensión del giro de los recursos para subsidios a la oferta, sin perjuicio de las demás acciones que se adelanten por incumplimiento de sus responsabilidades.

Los subsidios previstos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a que se refiere la Ley 100 de 1993, se concederán hasta por el monto de las disponibilidades presupuestales existentes, de acuerdo con la sustitución de recursos establecida en el presente artículo y las demás rentas destinadas en la ley para estos fines.

Parágrafo 1o. Las entidades territoriales que no presenten dentro del plazo establecido en este artículo el plan de conversión de subsidios o no cumplan con los compromisos allí estipulados no recibirán aportes del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, FOSYGA; no podrán ser objeto de cofinanciación con el Fondo de Inversión Social, FIS; no podrán recibir recursos de los

programas nacionales de funcionamiento o inversión realizados por el Ministerio de Salud, ni sus créditos podrán ser garantizados por la Nación. Cuando un funcionario contravenga esta disposición será responsable disciplinariamente y fiscalmente, de conformidad con las normas correspondientes.

Parágrafo 2o. El Ministerio de Salud se abstendrá de emitir concepto técnico favorable para girar el situado fiscal cuando las Direcciones Seccionales de Salud descentralizadas no se ajusten a la transformación mínima consagrada en el presente artículo y procederá a dar traslado de ello a la autoridad competente. De igual forma, se abstendrá de aprobar los presupuestos de las instituciones prestadoras de servicios de salud de las entidades no descentralizadas.

ART. 21. De conformidad con lo establecido en el artículo 5o. y el inciso segundo del artículo 123 del Decreto 111 de 1996 (art. 69 de la Ley 179 de 1994), la programación presupuestal de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de las empresas sociales del Estado del orden nacional o territorial se realizará proyectando los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, a las tarifas que determine el Gobierno Nacional.

La estimación que se haga del número y costo de los servicios prestados deberá corresponder al promedio del recaudo real por este concepto en los dos últimos años incluyendo las proyecciones del presupuesto que se está ejecutando. Para el Presupuesto de 1997 se tomará como base la venta de servicios, en forma proporcional, si no fue realizada en el año completo.

Si después del mes de junio de cada año, el recaudo de las rentas globalmente consideradas permite establecer que éste excederá al aforo inicial del presupuesto, ese mayor valor podrá servir para la apertura de créditos adicionales.

Estos recursos sólo podrán destinarse a cubrir las necesidades de operación que generaron los mayores servicios prestados y para la financiación de incentivos no salariales establecidos en la ley.

Parágrafo 1o. Una vez realizado el incremento salarial autorizado por el Gobierno Nacional para la vigencia fiscal de 1997, los gastos de funcionamiento y en especial, los costos de las plantas de personal de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y de las empresas sociales del Estado, sólo podrán ser incrementados teniendo en cuenta el aumento de la venta de los servicios, de conformidad con lo consagrado en el presente artículo.

Parágrafo 2o. Cuando en las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y en las empresas sociales del Estado se creen gastos en exceso de las apropiaciones vigentes o con fundamento en ingresos calculados sin atender lo establecido en el presente artículo y, por tal motivo, el presupuesto de la entidad resulte deficitario, el representante legal y el jefe de presupuesto, así como los funcionarios que aprueben estos gastos, serán responsables disciplinaria y fiscalmente hasta por una cantidad igual al monto del déficit generado.

ART. 22. Las entidades territoriales deberán adoptar los mecanismos necesarios para garantizar la libre competencia en la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y en la prestación de los servicios de salud subsidiarios. La Superintendencia Nacional de Salud adoptará las medidas para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

Parágrafo. Las ARS (Administradoras de Régimen Subsidiado), contratarán por lo menos el 40% de sus recursos con IPS oficiales.

ART. 23. Para garantizar el debido cumplimiento de los principios de solidaridad y equidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos necesarios para controlar y sancionar la evasión al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

ART. 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación. sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Los recursos de este Fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación.

Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos por el Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo con la distribución que haga un comité presidido por el Ministro o Viceministro del Medio Ambiente y conformado por:

- 2 representantes del Ministerio de Medio Ambiente, incluido el Ministro o su delegado.
- 1 representante de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación.
- 1 representante de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- 1 representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

El Comité se reunirá por convocatoria del Ministro del Medio Ambiente.

ART. 25. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, financiarán sus gastos de financiamiento, inversión y servicio de la deuda con los recursos propios que les asigna la Ley 99 de 1993.

El Gobierno Nacional hará los aportes del presupuesto nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible cuando sus rentas propias por los aportes que reciban del Fondo de Compensación sean insuficientes.

ART. 26. El Fondo Nacional de Regalías podrá financiar los gastos operativos de los proyectos de inversión de protección del medio ambiente ejecutados por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

ART. 27. Las plantas de personal del Ministerio del Medio Ambiente y del IDEAM se racionalizarán con base en un estudio que se efectuará sobre la estructura y la planta mínima necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

ART. 28. Las autoridades ambientales podrán cobrar el servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones y autorizaciones establecidas en la Ley y

normas reglamentarias. Los costos por concepto del cobro del servicio de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, de los diagnósticos ambientales de alternativas, del seguimiento de los proyectos y demás relacionados con la licencia ambiental, cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente, entrarán a una subcuenta especial del FONAM. Los recursos por este concepto se utilizarán para sufragar los costos de evaluación y seguimiento.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional, para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

- a) el valor de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
- b) el valor de los gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio de la expedición, el seguimiento o el monitoreo de la licencia ambiental y,
- c) el valor de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: para el literal a), se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se le aplicarán los topes máximos de sueldos y contratos del Ministerio del Transporte y para el caso de contratistas internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultaría del Banco Mundial o del PNUD, según lo defina el Ministerio del Medio Ambiente; para el literal b), sobre un estimativa de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente ; para el literal c), el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos (a, b y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio por gastos de administración.

La suma de todos los componentes de que trata el inciso anterior será el valor de la tarifa a cobrar, la cual no podrá ser superior al 0.05 % del valor del proyecto.

Cuando las autoridades ambientales contraten la evaluación de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas, así como el seguimiento de los proyectos, el pago de los honorarios de dichos servicios podrá ser cobrado por la autoridad ambiental al beneficiario del proyecto, de conformidad con las tarifas que para tales efectos determine el Ministerio del Medio Ambiente. En ningún caso, dichos honorarios podrán pagarse directamente a un servidor público.

Los ingresos por concepto de los permisos establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna Y Flora Silvestres - CITES - y los ingresos percibidos por concepto de Ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, FONAM.

ART. 29. El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y - conciliaciones judiciales. Cuando las reconozca, las podrá sustituir y atender, si cuenta con la aceptación del beneficiario, mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el gobierno establezca y en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar una suma de

dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributario nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna.

ART. 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Parágrafo 1o. El ejercicio de las facultades que se confieren en el presente artículo no incluye los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

Parágrafo 2o. Para el ejercicio de estas facultades el Gobierno solicitará a las Mesas Directivas de las respectivas Comisiones de Senado y Cámara, la designación de tres Senadores y tres Representantes que lo asesoren en el tema propio de acuerdo con las funciones de cada una de ellas.

ART. 31. El Gobierno Nacional reducirá el presupuesto de los próximos años así:

Para el año de 1997, la reducción será equivalente al 60% del monto de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas sobre el presupuesto de 1996 que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas sobre el presupuesto de 1997 que excedan los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

Para el año de 1999 y siguientes, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan los porcentajes indicados.

El presente artículo no será aplicable a los proyectos de cofinanciación identificados en el Decreto de liquidación del presupuesto ni a las transferencias territoriales de que trata la Ley 60 de 1993.

El presente artículo tampoco será aplicable a las partidas que contribuirán a la atención y alivio de la deuda cafetera, en cumplimiento del inciso tercero, numeral segundo del artículo 14 y del artículo 273 de la Ley 223 de 1995 y los recursos destinados para el PLANTE.

Parágrafo. El Gobierno Nacional hará los recortes del gasto público para los cuales esté facultado, según las metas macroeconómicas que acuerde con la Junta Directiva del Banco de la República, teniendo en cuenta sus efectos sobre la actividad productiva, la inversión social, el empleo y el equilibrio cambiario.

ART. 32. Los recursos asignados al Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE, serán

ejecutados de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. La viabilidad y aprobación de los proyectos de inversión será responsabilidad exclusiva de la Dirección del Programa PLANTE.

ART. 33. Los rendimientos y excedentes financieros generados por el subsidio de vivienda de interés social rural y urbana que ejecutan la Caja Agraria y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, serán aplicados a proyectos similares declarados elegibles por la respectiva institución, de acuerdo con el orden de radicación.

Igual procedimiento se aplicará a los subsidios vencidos y no cobrados por los postulantes o beneficiarios.

ART. 34. El numeral segundo del literal c) del artículo 221 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

- A partir de 1997 podrá llegar a ser igual a medio punto de la cotización del régimen contributivo.

- A partir de 1998 no podrá ser inferior a un cuarto de punto de la cotización del régimen contributivo.

ART. 35. El Fondo Nacional de Calamidades, creado por el artículo lo. del Decreto 1547 de 1984 y modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, funcionará como una cuenta especial de la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A. Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los aportes presupuestales y las donaciones que reciba se mantendrán en dicha cuenta como una reserva especial hasta tanto cumplan los fines establecidos por la ley. Dicho Fondo, con el visto bueno de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, podrá atender gastos operativos de la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres.

ART. 36. Los recursos que provienen del Impuesto de Registro y Anotación y cuya destinación es específica para el sector salud, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 223 de 1995, lo mismo que los giros provenientes de fondos de cofinanciación nacional hacía las entidades territoriales, serán manejados en cuentas especiales y en ningún caso podrán formar parte de los fondos comunes.

ART. 37. El 15% de los recursos de los ingresos corrientes de la Nación, que fueron girados por la Nación a las entidades territoriales municipales durante la vigencia de 1996 y los cuales no fueron ejecutados mediante contratos para la administración del Régimen Subsidiado, de acuerdo al artículo 214 de la Ley 100 de 1993, deberán ser girados a los diferentes hospitales de la entidad territorial, previa facturación de servicios de aquellas personas vinculadas al Sistema y que carecen de Seguridad Social en Salud.

ART. 38. Contabilización de las garantías de la Nación. Las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales se contabilizarán en un cupo separado cuyo monto se establece inicialmente en la suma de cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$ 4.500.000.000), tanto para operaciones internas como externas.

Para la utilización del cupo de garantías se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto del CONPES y el de la Comisión de Crédito Público.

Este cupo se afectará inicialmente con las garantías otorgadas por la Nación con cargo al cupo de

endeudamiento de la Ley 185 de 1995. Los montos liberados en razón de la aplicación de esta ley incrementarán en igual cuantía el cupo de crédito.

ART. 39. Los gastos por concepto de IVA y gastos de nacionalización en que incurran los proyectos hidroeléctricos en ejecución en los que la Nación tenga participación de más de 90% serán financiados con aportes del Presupuesto Nacional o a través de capitalizaciones de la Nación.

ART. 40. El 10% del producto neto de la enajenación de la participación, no accionaría ni de bonos convertibles en acciones, de las entidades descentralizadas del orden nacional, con excepción de aquella en las entidades financieras, se invertirá, por parte del gobierno, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en la misma entidad territorial en la cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas participaciones se enajenen.

ART. 41. De conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 130 de la Ley 100 de 1993 y el artículo lo. del Decreto 1755 de 1994, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, creado por la Ley 33 de 1985. mantendrá su naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con autonomía administrativa, patrimonio propio y personaría jurídica. Continuará siendo responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes, de los congresistas, empleados del Congreso y del Fondo, de la prestación de los servicios de salud y de cobertura familiar, así como del reconocimiento y pago de las cesantías parciales y definitivas de tales servidores públicos, en la forma como lo venía haciendo a la fecha de expedición de la Ley 100 de 1993 y en los términos establecidos en el régimen especial que consagran para tales efectos los Decretos 2837 de 1986, 1359 de 1993, 1293 y 1755 de 1994 y el Decreto 1532 de 1996 y la presente Ley.

Parágrafo 1o. Con el fin de mantener el equilibrio económico y financiero de la entidad y de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social en salud, pensiones y cesantías, el Gobierno Nacional incorporará anualmente en el proyecto de ley de presupuesto de rentas y gastos de la Nación, los recursos necesarios para el normal desarrollo de sus objetivos. Este no quedará obligado a trasladar recursos del sector salud, con carácter de compensación al Fondo de Solidaridad y Garantía.

Parágrafo 2o. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ejercerá sobre el Fondo, el control y vigilancia que le confieren el artículo 7o. del Decreto 1050 de 1968, como entidad adscrita a ese Ministerio. De otro lado, el control de la gestión fiscal, corresponde exclusivamente a la Contraloría General de la República de conformidad con las normas legales vigentes para los establecimientos públicos y no a la establecida en el artículo 52 de la Ley 100 de 1993.

ART. 42. Suprímese la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta cuyas competencias serán asumidas por las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, La Guajira y del Magdalena de acuerdo con las jurisdicciones sobre la Sierra Nevada de Santa Marta que corresponda a los municipios que hacen parte de las respectivas corporaciones.

Como mecanismo de coordinación institucional del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Mana créanse el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta, cuya conformación y funciones serán definidas por el Gobierno Nacional en un plazo de seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

ART. 43. Adicionar el párrafo del artículo 5o. de la Ley 141 de 1994, así:

1. El cero punto cinco por ciento (0.5%) a los municipios de Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní y Tamalameque (Cesar), por partes iguales para la conservación, preservación y descontaminación de la Ciénaga de Zapatoza.

En consecuencia, el porcentaje a que se refiere dicho párrafo será de 13.125

ART. 44. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente la Ley 60 de 1993, la Ley 181 de 1995 y la Ley 99 de 1993; deroga el literal b) y el párrafo del artículo 27 y el párrafo 2o. del artículo 221 y el aporte del Presupuesto General de la Nación a que hace referencia el inciso 2o. del artículo 258 de la Ley 100 de 1993".

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Los accionantes demandan la totalidad de la Ley 344 de 1996 por quebrantar los artículos 115 inciso 3o., 150 numeral 10, 154 incisos 1o. y 2o., 158, 189 numerales 14 y 15, 200 numeral 1 y 208 incisos 1o. y 2o. de la Constitución Política.

A su juicio, la ley impugnada viola los artículos 115 y 154 de la Carta Política por carecer los Ministros del Despacho de iniciativa legislativa, pues aparece evidente que frente al Proyecto de Ley 089/96 -Senado- y 185/96 -Cámara-, no existió acto de gobierno alguno, ni iniciativa gubernamental, en razón de que en su gestación, motivación y decisión intervinieron los Ministros de Hacienda, Minas, Educación, Trabajo, Salud y Medio Ambiente, sin que aparezca demostrada la anuencia del Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de Gobierno, razón por la cual, estiman que el correspondiente proyecto de ley fue sólo una iniciativa ministerial que usurpó funciones públicas propias del Gobierno.

Aducen además los demandantes, que las normas acusadas violan el artículo 150-10 de la Constitución por inexistencia de solicitud expresa de facultades por parte del Gobierno en la obtención de facultades extraordinarias al Presidente de la República para cambiar la naturaleza jurídica, suprimir, fusionar o reestructurar órganos y entidades del orden nacional, con el fin de racionalizar y reducir el gasto público (artículo 30 de los proyectos de ley 089 y 185 de 1996). Requisito este, que en su criterio no puede ser subsanado con la exposición de motivos suscrita por los referidos ministros. Aclaran los demandantes, sin embargo, que si bien es cierto que en la exposición de motivos anexos al proyecto de iniciativa ministerial se alude al "Gobierno", realmente no existe solicitud expresa en este sentido como lo exige el texto constitucional invocado y el artículo 145 de la Ley 5a. de 1992.

En este orden de ideas, indican que la exposición de motivos es requisito general que debe ir inserto en todo proyecto de ley, en tanto que la existencia de la solicitud expresa por parte del Gobierno pidiendo facultades extraordinarias es condición especial para este tipo de leyes, que además exige mayoría absoluta para su aprobación. Afirman igualmente, que en las sesiones ordinarias del Congreso se aprobó el artículo 30 del proyecto sobre facultades extraordinarias, sin la solicitud expresa del Gobierno, que era requisito para surtir el trámite respectivo de acuerdo a la nueva Carta.

De otro lado, sostienen los actores que la ley acusada viola el artículo 158 superior, por desconocer el principio de unidad de materia, por cuanto el otorgamiento de facultades para modificar la estructura del Estado debió efectuarse mediante una ley estatutaria que definiera los parámetros generales de la reforma y no en una ley ordinaria destinada a racionalizar el gasto

público.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Carta Política, un proyecto de ley sólo debe contener materias afines, homogéneas, pues lo contrario conduciría a deformar las directrices técnicas legislativas que requiere todo proyecto, para luego indicar que en el proyecto de ley en referencia aparece de bulto la autorización casi ilimitada de facultades al Presidente de la República para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del poder público (Ministerios, Superintendencias y Establecimientos Públicos).

Facultades estas reservadas al Congreso a través de Ley Estatutaria -artículo 150-7 CP.- y a las cuales estaría sometido el Presidente de la República según el artículo 189 numerales 15 y 16 de la Constitución Política.

Por ello, resulta inexplicable que una ley ordinaria sobre gasto publico pretenda incluir una autorización para que el Ejecutivo reforme íntegramente la rama ejecutiva del poder público, razón por la que señalan que el proyecto de Ley que dio origen a la Ley 344 de 1996 no solo rompió el principio de la unidad de materia, sino que adicionalmente omitió la expedición de una ley especial de facultades como lo prevé el artículo 150 numeral 10 de la CP.

De igual manera, los demandantes sostienen que el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 vulnera los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política, por cuanto el Congreso no podía delegar en el Gobierno atribuciones relacionadas con la supresión, reforma o modificación de órganos y dependencias de la Rama Ejecutiva, por cuanto se trata de facultades constitucionales propias del Presidente de la República.

Como sustento de lo anterior, recalcan la exigencia constitucional de una ley estatutaria que regule las actividades de "suprimir", "fusionar" o "modificar" entidades u órganos pertenecientes a la administración nacional, actividad reglada a la cual queda sometido el Presidente de la República quien no podrá a su arbitrio reformar los órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Advierten que aunque el artículo 152 superior, no incluyó a la administración nacional para ser organizada por ley estatutaria, como si sucede con la administración de justicia, no implica que el Congreso no pueda dictarla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150-7 de la Carta.

Precisan que es al Congreso a quien corresponde la creación de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y demás entidades del orden nacional por iniciativa del Gobierno Nacional -artículo 154-1 CP.-. Así mismo, señalan que a este le compete por medio de un Estatuto, determinar la organización y objetivos de los citados organismos y fijar los principios y reglas generales a que debe acogerse el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en el evento de que decida suprimir, fusionar o modificar las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución.

En consecuencia, concluyen que el Congreso violó la Ley Fundamental, al delegarle unas facultades que son propias del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, las cuales ejecuta o cumple mediante una ley donde se señalen los parámetros a que queda sometida la voluntad del Ejecutivo al suprimir, fusionar o modificar las entidades u organismos de la Rama Ejecutiva, conforme lo define el artículo 1o. del Decreto 1050 de 1968.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, se presentaron las siguientes intervenciones:

El Ministerio del Medio Ambiente, a través de apoderado, presentó escrito justificando la exequibilidad de los preceptos demandados, con fundamento en la competencia de que gozan los ministros para presentar proyectos de ley, de conformidad con los artículos 200 y 208 de la Constitución. Igualmente, según el artículo 140 de la Ley 5a. de 1992 -Reglamento del Congreso-, la iniciativa legislativa estará, entre otras, en cabeza del Gobierno a través de sus ministros, norma esta que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-025 de 1993.

De otra parte, indica que si se analiza el contenido del artículo 189 de la Carta Política sobre funciones del Presidente de la República, se encuentra que no figura taxativamente la de presentar proyectos de ley, de lo que se colige que son los ministros del despacho quienes tienen la facultad de presentar proyectos de ley como agentes que son del Presidente de la República, por lo que considera que el cargo no debe prosperar.

En cuanto a la presunta violación del artículo 150-10 de la Carta, argumenta que la norma acusada se refiere es a la facultad del Congreso de revestir hasta por seis meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, sin que se haga alusión alguna a exigencia especial diferente a la solicitud expresa del Gobierno y que conste en los antecedentes del proyecto, como efectivamente se hizo a través de sus ministros del despacho.

Respecto al cargo según el cual el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 vulnera los numerales 15 y 16 del artículo 189 superior, precisa que esta disposición fue declarada exequible, sin condicionamientos mediante sentencia de la Corte Constitucional No. C-428 de 1997, por lo que en consecuencia hace tránsito a cosa juzgada.

En relación con la violación al principio de unidad material, señala que esta no se da, pues todas las normas de la ley acusada tienen como fin la misma materia en cuanto están encaminadas a lograr racionalizar y reducir el gasto público, incluidas las que conceden las facultades extraordinarias.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho por medio de apoderada especial, presentó escrito justificando la constitucionalidad de la ley acusada, destacando en forma preliminar que sólo uno de los cargos se dirigen contra la totalidad de la ley, los demás en su concepto están dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley 344 de 1996.

Con respecto al cargo contra toda la ley, señala que el tema de la iniciativa legislativa se puede abordar desde dos puntos de vista: el meramente formal de presentación del proyecto, con respecto al cual la Corte Constitucional está inhibida de fallar en razón que las demandas sobre vicios de forma de leyes caducan al año de expedirse el acto, que para el caso fue el 27 de diciembre de 1996; en cuanto al contenido material, aduce que la Corte deberá declarar la constitucionalidad de la Ley 344 de 1996, pues de conformidad con el artículo 208 en concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política, los ministros son voceros del Gobierno ante el Congreso, quedando facultados para presentar proyectos de ley y asistir a debates, pues ellos lo representan, de donde concluye que deben desecharse los cargos por violación a los artículos 115, 154 y 208 superiores.

Sobre los demás cargos esgrimidos aduciendo la inexequibilidad de la totalidad de la ley acusada, aclara que su temática y proposición jurídica atenta sólo contra la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 344 de 1996 y para el cual opera el fenómeno de la cosa juzgada, toda vez que este ya fue declarado exequible mediante sentencia C-428 de 1997.

No obstante lo anterior y descartada la inconstitucionalidad en mención, la interviniente manifiesta con respecto a la violación del artículo 150-10 de la Constitución Política que es pertinente recordar lo expresado por la Corte Constitucional en el sentido de que si en un proyecto de ley y en la exposición de motivos, el Gobierno solicita facultades extraordinarias, se entiende cumplido el requisito de solicitud expresa y no se requiere de un documento aparte que contenga tal petición.

En lo referente a la vulneración del artículo 158 superior, afirma que, además de los argumentos expuestos en la sentencia C-428/97, es necesario señalar que la finalidad de las facultades extraordinarias la constituye la modificación de la administración con miras a racionalizar el gasto público, por lo cual considera que existe unidad material en la misma. Igualmente indica que el artículo 150-7 constitucional no debe desarrollarse por ley estatutaria, pues estas materias según lo define el artículo 152 superior, son taxativas y aclara que en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en diversas providencias.

Con respecto al último cargo sobre violación de los numerales 15 y 16 del artículo 189 superior, considera que no tiene asidero constitucional, ya que estas funciones presidenciales no pueden confundirse con las facultades del Congreso de la República que puede delegar extraordinariamente en el Ejecutivo -artículo 150-7 CP.-.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de apoderado, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la ley demandada, al considerar que no viola ninguno de los preceptos constitucionales.

A su juicio, no existe violación al artículo 154 superior, toda vez que la competencia ministerial para presentar proyectos de ley encuentra respaldo en los artículos 200 y 208 de la Carta Política y en este sentido, precisa que en los ministerios existe mayor especialización respecto al material legislativo que en la Presidencia de la República. Igualmente, señala que la participación del gobierno (presidente - ministro) se consolida cuando se procede a la sanción de la respectiva ley, e indica que cuando la Carta Fundamental exige la participación directa del Presidente, lo manifiesta de diferentes maneras, entre otras, a través de mensajes de urgencia, insistencia, sanción presidencial, y de otra parte, aclara que la expresión "Gobierno" alude a la potestad de los ministros de comprometer a esté en relación con la función pública, la que no se entiende cumplida solamente con la entrega física del proyecto de ley. Adicionalmente, indica que la diferencia que resaltan los demandantes en cuanto a los términos utilizados en la Constitución Política anterior y en la vigente acerca de quién debe presentar el proyecto, no parece tener sentido práctico, para concluir que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno a través de los ministros del despacho, según la propia Constitución y la Ley 5a. de 1992, artículo 140.

De otro lado, sostiene el citado funcionario, que con respecto a los cargos formulados contra el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 por violación del artículo 150-10 superior, la Corte Constitucional ya se pronunció declarando su exequibilidad mediante sentencia C-428 de 1997, por lo cual estima que acerca de ello se configura la cosa juzgada constitucional.

Adicionalmente, señala que no existe ninguna razón de índole constitucional que impida que la

solicitud expresa de facultades extraordinarias se realice en la exposición de motivos que se acompaña al proyecto de ley presentado por el Gobierno. Afirma de otro lado, que las leyes que se refieren a la estructura de la administración nacional no tienen la naturaleza de estatutarias, de conformidad con el artículo 152 de la Carta, y aduce finalmente, que la reforma administrativa de 1968 no tiene la fuerza jurídica especial que impida ser reformada por una ley ordinaria como la 344 de 1996.

El Ministerio de Salud a través de apoderado, presentó escrito señalando la existencia del fenómeno de la caducidad respecto a cualquier vicio de forma por vencimiento del término fijado en la Carta para su discusión, y solicitando igualmente, se declare la constitucionalidad de la ley demandada.

Acerca de la carencia de iniciativa legislativa de los ministros del despacho, argumenta que se trata de un vicio de forma con respecto al cual opera la caducidad, y añade con respecto a los cargos presentados por los demandantes, en relación con la interpretación que hacen del artículo 208 superior, que la Corte Constitucional ya se pronunció, mediante sentencia C-084 de 1995, de donde se puede concluir que el proyecto de ley propuesto por el Gobierno a través del ministro del ramo correspondiente no viola la Constitución, por cuanto este es vocero y órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso.

En relación con la inexistencia de solicitud expresa de facultades por parte del Gobierno, artículo 150-10, reitera nuevamente lo señalado con respecto a la caducidad existente sobre los vicios de forma, y agrega que no comparte las exigencias que se indican en la demanda, según las cuales la solicitud de facultades extraordinarias debe hacerse en forma separada a la exposición de motivos y por el mismo Presidente, pues el artículo acusado solo alude a que tales facultades deben solicitarse por el Gobierno, lo que se entiende cumplido a través de la actuación de sus ministros.

Así mismo, sobre la vulneración del principio de unidad materia, artículo 158 CP., por incluir dentro de las disposiciones jurídicas sobre racionalización del gasto público facultades extraordinarias para suprimir o fusionar entidades de la rama ejecutiva, manifiesta no encontrar contradicción en razón a que la supresión o fusión de entidades puede contribuir a la supresión o reducción del gasto público, o sea, que las facultades extraordinarias tienen relación de conexidad sustancial, teleológica y lógica con el objeto principal regulado en la ley.

Respecto de la acusación referente a la transgresión del artículo 189 numerales 15 y 16 C.P., al conferir el Congreso al Ejecutivo facultades propias del Presidente de la República sin existir ley estatutaria previa que lo autorice, manifiesta que no se pueden confundir las funciones propias del Presidente indicadas en el artículo 189, con las definidas para el Congreso en el artículo 150, pues se trata de dos funciones complementarias sobre la misma materia, lo que permite que el Legislador pueda crear, suprimir y modificar entidades del orden nacional, en tanto que el Gobierno puede hacer lo mismo de conformidad con la ley. En este orden de ideas, señala que otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para estos efectos no puede entenderse como usurpación de funciones propias de éste último, en razón que el Congreso puede otorgarlas por mandato constitucional.

Por último controvierte lo afirmado en la demanda en cuanto se refiere a la exigencia de ley estatutaria, en razón a que los artículos 152 y 153 de la C.P. no comprenden la materia de supresión o fusión de entidades administrativas del orden nacional.

Igualmente, el Ministerio de Minas y Energía a través de apoderada especial, presentó dentro del término legal, escrito justificando la constitucionalidad de la ley demandada. En primer lugar, señala que de conformidad con los artículos 115, 140, 154 y 208 de la Constitución y la Ley 5a. de 1992, el Gobierno Nacional tiene iniciativa legislativa, es decir que puede presentar ante el Congreso proyectos de ley a través de los ministros del despacho, y en ningún momento establece que deban ser avalados por la firma del Presidente de la República para que sean debidamente tramitados por el Congreso, razón por la cual no existe entonces usurpación de funciones por parte de los ministros que presentaron el proyecto que culminó con la aprobación de la Ley 344 de 1996.

En cuanto a la presunta inconstitucionalidad por la solicitud de facultades extraordinarias, trae a colación la transcripción del proyecto de ley y su exposición de motivos publicada en la Gaceta del Congreso No. 381, donde aparece la constancia de solicitud de facultades por el término de seis meses hecha por el Gobierno. Y agrega que la Constitución no exige en ninguno de sus artículos que la solicitud de dichas facultades deba tener un formalismo especial, o tan solo se expresa que deben ser solicitadas por el Gobierno, razón por la cual la ley no es inconstitucional.

Respecto a la presunta violación de los numerales 14 y 15 del artículo 189 de la Constitución, afirma que el Presidente tiene la facultad de modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos nacionales, así como suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, con arreglo a la ley. Facultad esta que le es otorgada mediante una ley general, la cual tiene un aspecto relevante, consistente en revestir al Presidente de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley y cumplir con dicha facultad. Y agrega, que dicha solicitud no cambia en ningún momento su carácter de ley general, y que las mismas hacen alusión al cambio de naturaleza jurídica, a suprimir, fusionar o reestructurar órganos y entidades del orden nacional para cumplir con la reducción del gasto público. Para sustentar lo anterior, cita la sentencia No. C-014 de 1993 de la Corte Constitucional, donde se expresó que "el núcleo esencial de la función propia del Congreso en materia de facultades permanece idéntico, vale decir, la posibilidad de convertir al Presidente de la República en legislador extraordinario en aquellas materias que, como la determinación de la estructura de la administración nacional y la creación, supresión o fusión de organismos administrativos son de competencia ordinaria del Congreso".

De tal suerte, que a su juicio, no se está extralimitando el Congreso al otorgar por medio de una ley general, facultades extraordinarias al Presidente sobre temas que no prohíbe la misma Constitución.

En cuanto a la unidad de materia, sostiene que todas las normas de la ley tienen como objetivo reducir el gasto público, el cual no sólo se puede lograr midiendo inversiones o invirtiendo en otras áreas, sino que requiere que la administración entre en una transformación o reestructuración para adecuarse a las necesidades actuales. De tal forma que no se observa que la norma contenida en el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 carezca de falta de unidad de materia, pues por el contrario es una ley que prevé los campos necesarios para su aplicación y ejecución y propender al logro del resultado deseado de reducir el gasto público.

Finalmente, dentro del mismo término legal, los miembros de la Federación de Pensionados Portuarios presentaron escrito solicitando a esta Corporación declarar la inexecutable de la ley acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En relación con la iniciativa legislativa en cabeza de los ministros del despacho, señalan que ni

estos ni los jefes de departamentos administrativos tienen dicha facultad constitucional, sino que ella radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional, como así lo establece el artículo 154 constitucional. Agregan que "la única facultad que poseen los ministros es la de presentar ante las Cámaras los proyectos de ley que tengan origen en el Gobierno Nacional, es decir que sólo pueden radicar los proyectos ante las Cámaras". Así, estiman que la iniciativa del Gobierno para que sea tenida en cuenta debe contener la voluntad materializada y expresa del Presidente como agente creador del acto y refrendado con la firma del ministro respectivo. No admite duda, que en su criterio el proyecto de ley 089/96 nació por la iniciativa ministerial, ya que materialmente el acto aparece así concebido, sin la expresa y manifiesta voluntad del Presidente al no suscribir ni firmar la referida iniciativa, significando que esta omisión afecta la validez y legalidad de la ley.

En cuanto a las facultades extraordinarias, señalan que en el expediente que se formó para tramitar el proyecto de ley No. 089/96 y 185/96, no aparece la solicitud expresa a la que deberá someterse el Gobierno Nacional cuando pretenda hacer uso de las facultades a que se refiere el numeral 10 del artículo 150 constitucional. Por ende, al no existir la petición expresa del Gobierno donde se formule el otorgamiento de facultades para reformar la administración pública nacional, debe declararse la invalidez de la ley.

Respecto a la violación del principio de unidad de materia, afirman los coadyuvantes que la mayoría de las normas de la ley acusada tratan sobre la reducción del gasto público y por excepción de materia, en una de sus normas se están confiriendo facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar la administración pública nacional.

De otro lado, en cuanto a las facultades a que alude el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, tales como suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, consideran que estas corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa por mandato constitucional, función que deberá desarrollar con sometimiento a los preceptos legales que dicte el Congreso. Por ende, es obvio en criterio de los coadyuvantes, que el Congreso deberá expedir el estatuto que determine la estructura de la administración nacional, fijando las reglas y principios para suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, etc., señalando los objetivos y las razones que deben asistir al Presidente para proceder a la supresión o fusión de dichos entes. Luego, no cabe la menor duda que el Congreso delegó facultades propias del Presidente en virtud del mandato constitucional.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio fechado 26 de mayo de 1998, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la Ley 344 de 1996, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Advierte el Jefe del Ministerio Público, que respecto a la presunta vulneración de los artículos 115 y 154 de la Constitución, el cargo no está llamado a prosperar, pues el constituyente al regular lo relacionado con la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, no exige que los proyectos de ley que al Ejecutivo le compete presentar en las materias relacionadas en el artículo 154, deban ir suscritos conjuntamente por el Presidente y los ministros del despacho. Conclusión esta a la que también se llega al examinar los artículos 139 a 147 de la Ley 5a. de 1992. Además, los artículos 200 y 208 de la Constitución expresamente le otorgan iniciativa legislativa a los ministros.

Agrega el citado funcionario, que al revisar los antecedentes de la ley 344 de 1996, se pudo establecer que los ministros que presentaron el respectivo proyecto de ley haciendo uso de la iniciativa legislativa, actuaron en consonancia con las directrices fijadas por el Presidente de la República, en particular las relacionadas con la austeridad en el gasto público. Además, señala que de conformidad con el numeral 3 del artículo 242 de la Carta Política, la acción de inconstitucionalidad habría caducado en el presente caso, puesto que la demanda versa sobre la existencia de un supuesto vicio de procedimiento en la tramitación de la Ley 344 de 1996, y ha transcurrido más de un año desde su publicación oficial.

En relación con la supuesta violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, expresa el Jefe del Ministerio Público que la acusación debe ser desestimada, toda vez que al presentar el proyecto de ley sobre racionalización del gasto público, el Gobierno por intermedio de sus ministros, que son sus voceros del mismo ante el Congreso de conformidad con el artículo 208 de la Carta, solicitó autorización para investir al Presidente de la República de precisas facultades para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades del orden nacional. Además, afirma que si hubiera existido el vicio alegado por los demandantes, éste tan sólo habría afectado el artículo 30 que contiene la habilitación extraordinaria al Presidente de la República, y no el conjunto normativo de la ley 344 de 1996.

Sin embargo, señala que el artículo 30 de la ley fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia No. C-428 de 1997.

De otro lado, sostiene el señor Procurador que en cuanto a la presunta transgresión del principio constitucional de la unidad temática legislativa, es reiterada jurisprudencia constitucional que para que exista violación a dicho principio, es indispensable que entre los segmentos acusados y el contenido general de la ley no pueda establecerse un vínculo de naturaleza lógica, teleológica, temática o sistemática. En el presente caso, observa el concepto fiscal, se cuestiona la tipología legal escogida por el Congreso para revestir al Presidente de facultades legislativas, lo cual por sí mismo es razón suficiente para desestimar el cargo, pues además, la atribución de facultades extraordinarias para legislar, establecida en el numeral 10 del artículo 150, no condiciona la autorización del Congreso a la expedición de una ley estatutaria. Así mismo, señala que en el artículo 152 no se mencionan las facultades extraordinarias dentro de los temas que son objeto de regulación a través de dichas leyes.

Por su parte, en cuanto a la violación de los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución, ésta a juicio del Procurador no existe, pues como lo ha dejado expuesto, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente no demanda la expedición de una ley estatutaria que constituye un tipo especial de legislación concebida para regular, con vocación de permanencia y singular jerarquía normativa, las materias taxativamente señaladas en el artículo 152 constitucional. Pero tampoco el numeral 15 ibídem que se refiere a las facultades del Presidente para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales condiciona el ejercicio gubernamental de estas atribuciones a la previa existencia de una ley estatutaria. A juicio del Jefe del Ministerio Público, el numeral 15 mencionado armoniza perfectamente con el mandato del artículo 150 numeral 10 de la Carta, de manera que cuando en ella se hace alusión a la ley como condición para el ejercicio de las atribuciones de supresión y fusión de entidades del orden nacional, se está refiriendo a una ley ordinaria habilitante, expedida con carácter pro tempore por el Congreso.

De igual manera, sostiene que no es aceptable el cargo por supuesta vulneración del numeral 16 del artículo 189 superior, por cuanto este precepto regula lo relacionado con la modificación de

la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos nacionales, hipótesis diferente a la regulada en el numeral 15 ibídem, que constituye el fundamento jurídico de las atribuciones de supresión y fusión de entidades a que se refiere el artículo 30 de la ley 344 de 1996.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formuló contra la Ley 344 de 1996.

Determinada la competencia de la Corporación para resolver acerca de las demanda instaurada contra la Ley 344 de 1996, se proceden a resolver los diferentes cargos formulados por los demandantes contra la misma.

Examen de los cargos

Primer cargo. Violación de los artículos 115 y 154 de la Constitución - la iniciativa legislativa en cabeza de los Ministros

Como ya se señaló, a juicio de los demandantes, la ley impugnada viola los artículos 115 y 154 de la Carta Política por carecer los ministros del despacho de iniciativa legislativa, pues aparece evidente que frente al proyecto de ley 089/96 -Senado- y 185/96 -Cámara-, no existió acto de gobierno alguno, ni iniciativa gubernamental, en razón a que en su gestación, motivación y decisión intervinieron los Ministros de Hacienda, Minas, Educación, Trabajo, Salud y Medio Ambiente, sin que aparezca demostrada la anuencia del Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de Gobierno, razón por la cual estiman que el correspondiente proyecto de ley tuvo sólo una iniciativa ministerial que usurpó funciones publicas propias del Gobierno.

De conformidad con el artículo 154 de la Constitución, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a iniciativa de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular.

En el caso de la iniciativa legislativa en cabeza del Ejecutivo, ha señalado esta Corporación (sentencia No. C-577 de 1995), que "el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular constituyen el Gobierno. Sólo cuando los ministros actúan en relación con el Congreso, se entiende que son voceros del Gobierno Nacional. En las otras actuaciones, los ministros obran como jefes de la administración en su respectiva dependencia".

Así mismo, en la sentencia No. C-582 de 1997, esta Corte manifestó sobre el particular, que "Corresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Tal atribución no es delegable en los viceministros ni en otros funcionarios, ni puede ser desempeñada por los directores de departamentos administrativos en cuanto se trata de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la materia respectiva".

Además, según el artículo 200 de la Carta Política, "corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros...".

Y agrega por su parte el artículo 208 del mismo estatuto, que "los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley...".

En consecuencia, de conformidad con las normas constitucionales transcritas, y siguiendo la jurisprudencia de la Corporación, corresponde a los ministros desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Se trata, por lo tanto, de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno.

Cabe señalar, igualmente, que ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes son sus voceros.

Además, dentro de las atribuciones conferidas por el artículo 189 de la Constitución al Presidente, no se encuentra la de presentar proyectos de ley al Congreso, pues ello lo hace como Jefe de Gobierno, a través de sus voceros y agentes, que son los ministros.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto que culminó convirtiéndose en la Ley 344 de 1996 fue presentado ante las cámaras por los Ministros de Hacienda y Minas, entre otros, como aparece acreditado en la respectiva Gaceta del Congreso, en cumplimiento de lo dispuesto en las normas superiores, el cargo no es procedente. Adicionalmente, tratándose de un presunto vicio de forma, la Corte carecería de competencia para pronunciarse por caducidad de la acción, ya que ha transcurrido más de un año desde la publicación oficial de la ley.

Segundo Cargo. Violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución - Solicitud expresa del Presidente de facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o modificar órganos y dependencias de la rama ejecutiva del poder público

Según los demandantes, la ley acusada es inconstitucional, por cuanto al no haber existido solicitud expresa del Presidente de la República al Congreso para que se le concedieran facultades extraordinarias para cambiar la naturaleza jurídica, suprimir, fusionar, etc., órganos y entidades del orden nacional con el fin de racionalizar y reducir el gasto público, se quebrantó el artículo 150-10 de la Constitución. Requisito este, que en su criterio no puede ser subsanado con la exposición de motivos suscrita por los referidos ministros. Aclaran los demandantes, sin embargo, que si bien es cierto que en la exposición de motivos anexos al proyecto de iniciativa ministerial se alude al "Gobierno", realmente no existe solicitud expresa en este sentido como lo exige el texto constitucional invocado y el artículo 145 de la Ley 5a. de 1992.

A juicio de la Corporación, el cargo es improcedente por las siguientes razones:

En primer lugar, no obstante que la demanda se dirige contra toda la ley, el presunto vicio de inconstitucionalidad tan sólo afectaría al artículo 30, ya que este precepto es el que se ocupa de las facultades extraordinarias.

Al respecto, conviene precisar que ya esta Corporación mediante sentencia No. C-428 de 1997 se pronunció en relación con la constitucionalidad de las mencionadas facultades extraordinarias, declarando la exequibilidad del artículo 30 de la Ley 344 de 1996. Sobre el particular, se indicó:

"Para la Corte, con la normatividad demandada no se está invadiendo la órbita del legislador, ya que el artículo 150-10 de la Carta autoriza al Congreso para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias. Los límites materiales señalados al ejercicio de tal atribución son taxativos, y dentro de éstos no se encuentra ninguno relativo a la facultad de reestructurar órganos y dependencias de la administración con miras a racionalizar el gasto público.

Ha cumplido el Congreso con establecer el término dentro del cual puede el Presidente de la República hacer uso de las facultades por él solicitadas y ha señalado de manera concreta y directa las materias objeto de legislación extraordinaria. Que éstas afecten o puedan afectar a gran número de entidades y organismos de la Rama Ejecutiva es algo que no implica falta de precisión en cuanto al asunto confiado al Gobierno, claramente definido en la ley".

Teniendo en cuenta que en dicha oportunidad, la Corte Constitucional realizó el examen de constitucionalidad del artículo sub examine dentro de los parámetros de amplitud en lo concerniente a la procedencia de las potestades extraordinarias, no se produjo el fenómeno de la cosa juzgada constitucional frente a la sentencia transcrita, que solamente examinó lo concerniente a si tales facultades se refieren a una ley marco y por lo tanto, no podían ser conferidas al Presidente, habiendo sido declarado exequible.

Por consiguiente, es del caso entrar a definir los cargos de la demanda en relación con la ley acusada y el artículo citado. Cabe advertir que de conformidad con los antecedentes legislativos de la Ley 344 de 1996, en la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de ley (Gaceta No. 381), se solicitó al Congreso, en desarrollo del numeral 10 del artículo 150 constitucional, revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Razón por la cual, al no existir quebrantamiento del ordenamiento superior, tampoco es viable el cargo.

Además de lo anterior, no existe fundamento alguno en la Carta Política que exija petición expresa del Presidente para el otorgamiento de facultades extraordinarias; el numeral 10 del artículo 150 hace alusión es a la solicitud que debe hacer el Gobierno, mas no el Presidente, por lo que, como se dejó expuesto al examinar el primer cargo, dicho requisito queda satisfecho con la petición hecha por los ministros del despacho en la exposición de motivos al proyecto de ley, como ocurrió en el presente asunto.

En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, si en la exposición de motivos de un proyecto de ley el Gobierno, a través de sus voceros que son los ministros, solicita facultades extraordinarias, se entiende satisfecho el requisito a que alude el numeral 10 del artículo 150 superior, según el cual "tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno", y no se requiere, como se ha dejado expuesto, un documento aparte que contenga tal petición.

Al respecto, ha expresado esta Corte lo siguiente[1]:

"La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al

Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias. Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno (...)

Contrariamente a lo afirmado por el actor, que la solicitud de facultades se hiciera separadamente del proyecto de ley presentado por el Gobierno y que se convirtió en la ley 190 de 1995, en primer lugar, porque no existe en la Constitución una exigencia de esta naturaleza, ni ella puede deducirse implícitamente de su normatividad; en segundo lugar, porque tanto la regulación normativa de la materia principal a que alude la ley 190 de 1995, como la atingente a la solicitud de facultades extraordinarias, necesariamente requieren de una iniciativa que se plasma en un proyecto de ley, y sería contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia (art. 209 C.P.) que igualmente pueden predicarse de la función legislativa, como se deduce del conjunto preceptivo constitucional que la regula y propugna la realización de dichos principios, el que de una parte se presente un proyecto de ley sobre una materia determinada, y de otra, se presente un proyecto de la misma índole contentivo únicamente de una petición de facultades extraordinarias cuando ineludiblemente, en razón de la unidad o comunidad de los asuntos a que aluden, ambos guardan una estrecha relación material".

En consecuencia, no se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y los ministros del despacho (entre ellos los de Hacienda y Minas y Energía), como integrantes del Gobierno, pues a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el ministro o director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma Carta Política, establece que "Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución...". Esta atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece reiterada por el inciso 2º del artículo 208 del ordenamiento superior.

Por lo anterior, el cargo no prospera.

Tercer Cargo. Violación del principio de unidad de materia legislativa.

En criterio de los actores, mientras que el artículo 30 de la ley 344 de 1996 se ocupa de las facultades extraordinarias para suprimir o fusionar entidades y órganos de la administración nacional, los demás preceptos de la ley se refieren a la racionalización del gasto público, razón por la cual consideran que la ley es inconstitucional pues se viola el principio de la unidad de materia.

En primer lugar, y como se indicó con anterioridad, en relación con el artículo 30 de la ley 344 de 1996, existe ya un pronunciamiento de exequibilidad de la Corte Constitucional, en cuanto al correcto y adecuado ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Gobierno Nacional.

Igualmente, cabría agregar que como lo señalan los intervinientes, el cargo está mal formulado, pues la demanda no debió dirigirse contra toda la ley, sino única y exclusivamente contra el artículo ibídem.

No obstante lo anterior, cabe precisar en relación con el principio de unidad de materia, que como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte, para que exista vulneración a este principio es necesario que entre los segmentos acusados y el contenido general de la ley no pueda establecerse un vínculo de naturaleza lógica, teleológica, temática o sistemática.

Ahora bien, la materia de una ley debe entenderse "en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente"[2]. Cuando ello no se da, es decir que no existe conexidad entre varias normas de una misma ley, "habrá lugar a retirar del ordenamiento jurídico aquellos apartes, segmentos o proposiciones respecto de los cuales razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma".

En ese orden de ideas, estima la Corte que en el asunto materia de revisión constitucional, existe una clara conexidad temática entre la Ley 344 de 1996 y el artículo 30 de la misma, pues la finalidad que persiguen es la misma, es decir, racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, el objetivo de las facultades extraordinarias, como lo reconocieron el Gobierno en la exposición de motivos y el Congreso durante los debates que en su interior se produjeron para la aprobación del proyecto de ley, es dotar al Ejecutivo de instrumentos idóneos para suprimir, fusionar y reformar órganos y dependencias de la administración, en aras de lograr el mencionado objetivo.

A su vez, como lo señaló la Corporación en la sentencia No. C-428 de 1997 al examinar la constitucionalidad del artículo 30 ibídem, la finalidad de las facultades es la modificación de la administración para racionalizar el gasto público, razón por la cual se debe concluir que no existe violación a la regla de la unidad de materia (artículo 158 de la CP.), pues entre el artículo 30 y la ley 344 de 1996 existe una conexidad temática e instrumental. En tal virtud, el cargo no prospera.

Cuarto Cargo. Violación de los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución.

Señalan los actores que la ley acusada viola los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución, por cuanto el Congreso no podía delegar en el Gobierno mediante facultades extraordinarias, atribuciones relacionadas con la supresión, reforma o modificación de órganos y dependencias de la rama ejecutiva, pues para hacerlo debía el legislador expedir una ley estatutaria señalando los objetivos y la organización de estos entes, y fijar los principios y reglas generales a que debe acogerse el Presidente en el evento en que decida suprimir o fusionar entidades de la administración nacional.

Estima la Corte que este cargo no está llamado a prosperar, por las razones que se exponen a continuación.

De un lado, dentro de las materias que según la Constitución deben ser reguladas a través de ley estatutaria (artículo 152), no se encuentra la de otorgar facultades extraordinarias al Presidente, ni menos aún, la de desarrollar a través de ese tipo de leyes, lo dispuesto en los numerales 15 y 16 del artículo 189 del ordenamiento superior.

La Corporación, en lo relativo a los asuntos que, al tenor del artículo 152 de la Carta, deben ser objeto de ley estatutaria, se reafirma su jurisprudencia, según la cual el aludido mandato

constitucional contiene una enunciación taxativa y de alcance restrictivo. No son admisibles las interpretaciones extensivas o analógicas, como lo pretenden los demandantes, para que asuntos no enumerados por la Constitución deban ser tramitados por el Congreso con arreglo a los procedimientos extraordinarios que exige el artículo 153 ibídem.

En tal virtud, se trata, en el evento de facultades extraordinarias y del desarrollo de los numerales 15 y 16 del artículo 189 constitucional, de materias que por no estar comprendidas taxativamente en el artículo 152 superior, no son objeto de regulación a través de ley estatutaria.

De otro lado, según lo dispuesto en el artículo 189 de la Carta Política, las atribuciones del Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades u organismos de la administración nacional, así como de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, deben desarrollarse de conformidad con la ley.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso, a través de una ley ordinaria, "determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional...".

En efecto, como lo expresó el señor Procurador, los numerales 15 y 16 armonizan con el mandato del numeral 10 del artículo 150 superior, de manera que cuando en ella se hace alusión a la ley como condición para el ejercicio de las atribuciones de supresión y fusión de entidades del orden nacional, se está refiriendo a una ley ordinaria habilitante expedida con carácter pro tempore por el Congreso.

Igualmente y como lo indicó esta Corte en la sentencia No. C-014 de 1993, "es claro que el núcleo esencial de la función propia del Congreso en materia de facultades permanece idéntico, vale decir, la posibilidad de convertir al Presidente de la República en legislador extraordinario en aquellas materias que, como la determinación de la estructura de la administración nacional y la creación, supresión o fusión de organismos administrativos son de competencia ordinaria del Congreso".

Así mismo, se indicó en la sentencia No. C-013 de 1993 que:

"El Congreso utilizó la vía adecuada para expedir la Ley 01 de 1991, no siendo lo regulado en ella materia de una ley estatutaria, y bien podía otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo con miras a la regulación precisa de las cuestiones laborales surgidas con la liquidación de la Empresa, al igual que para la creación del Fondo de Pasivo Social y la regulación del régimen de transición para el pago de los pasivos laborales, no siendo estas materias excluidas de la concesión de facultades extraordinarias al Presidente en los términos del artículo 150-10".

En estas circunstancias, el Congreso al expedir la Ley 344 de 1996, y otorgar por medio del artículo 30 de la misma ley facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir, reformar o fusionar entidades u órganos de la administración nacional, no sólo no usurpó funciones propias (las del artículo 150 numeral 7 de la CP.), en razón a que ostentan estas facultades por mandato constitucional, sino que adicionalmente la Constitución no le prohíbe al legislador revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente para desarrollar los ordenamientos constitucionales.

En efecto, según el mismo inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, las

facultades extraordinarias pueden concederse al Presidente para expedir normas con fuerza de ley, salvo cuando se trate de "expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos".

Por lo anterior, el cargo no prospera.

Cosa juzgada constitucional

En relación con el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, deberá estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-298 de 1998, MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero, que declaró la exequibilidad de los dos primeros incisos de dicho precepto.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la Ley 344 de 1996, salvo el artículo 16 sobre el cual deberá estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-428 de 1997.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-498/98

INICIATIVA GUBERNATIVA-Carencia es vicio de forma/CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de forma (Salvamento de voto)

Mi visión sobre el problema sigue siendo la que me he permitido exponer en varios salvamentos de voto: la carencia de cualquiera de los requisitos señalados en la Constitución para el trámite de las leyes -entre los cuales está, para algunas de ellas, la iniciativa privativa del Ejecutivo- no es otra cosa que un vicio de forma, pues alude al procedimiento que se debe seguir para la aprobación válida del acto. A mi juicio, tal carencia no puede considerarse vicio de fondo de la respectiva ley, toda vez que no afecta la materia misma de ella, aunque sea la materia la que, en los términos constitucionales, define los casos en que la iniciativa ha de provenir del Gobierno. Si era, pues, un vicio de forma el que, con razón o sin ella, alegaban los accionantes, operó el fenómeno de la caducidad y la que había perdido competencia para pronunciarse, por expreso mandato del artículo 242-3 de la Constitución Política, era la Corte Constitucional.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRIMIR, FUSIONAR O MODIFICAR DEPENDENCIAS, ORGANISMOS Y ENTIDADES DE RAMA EJECUTIVA (Salvamento de voto)

De lo dicho parece concluirse que la Corte Constitucional otorga a las funciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución naturaleza legislativa. De otro modo no se explicaría que para su ejercicio exija una ley de facultades extraordinarias, precisas y temporales, de aquellas que prevé el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política. Tal idea es equivocada, pues los indicados numerales hacen parte de la norma constitucional que consagra las atribuciones del Presidente de la República como Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. Son específicamente funciones de esta última índole y en modo alguno legislativas. Y si la Constitución expresa que se ejercerán por el Presidente "de conformidad con la ley" o "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", ello apenas ratifica su carácter administrativo, supeditado a la ley. Pero no a una ley de facultades extraordinarias, ya que el Congreso a través de este tipo de leyes confía al Ejecutivo atribuciones legislativas de las cuales normalmente carece; nunca son indispensables para que el Presidente ejerza funciones administrativas que le son propias, como las de los mencionados numerales. A pesar de la repetición terminológica en que incurrió el Constituyente en las normas citadas (artículos 150, numeral 7, y 189, numerales 15 y 16), no es fácil admitir que una misma función haya sido confiada simultáneamente a dos ramas del poder público, ni tampoco que para el ejercicio de atribuciones administrativas se utilice la vía de las facultades extraordinarias, por cuanto ello desfiguraría el sistema normativo plasmado en la Constitución.

Referencia: Expediente D-1995

Varias son las razones de mi salvamento de voto, que, como siempre, me permito expresar con el debido respeto:

1. Los demandantes, al presentar cargos de inconstitucionalidad contra algunos de los artículos acusados por considerar que hubo vicios referentes a la iniciativa, que dijeron no debía ser de los ministros del Despacho sino del Presidente de la República, aludieron sin duda a un problema de forma.

Independientemente de si los impugnantes tenían o no razón -coincido con la mayoría en que carecían de ella-, es claro que no podía la Corte proferir fallo de mérito, al menos en cuanto a dichos cargos, puesto que el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución es suficientemente explícito cuando establece que "las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto".

En este caso, la Ley 344 de 1996 fue promulgada el 31 de diciembre de 1996 (Diario Oficial número 42951) y, por tanto, cuando fue presentada la demanda -26 de febrero de 1998-, ya había vencido el término de caducidad.

La propia sentencia lo reconoce en los siguientes términos, al desestimar el cargo referente a la falta de iniciativa presidencial:

"Por lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto que culminó convirtiéndose en la Ley 344 de 1996 fue presentado ante las cámaras por los Ministros de Hacienda y Minas, en cumplimiento de lo dispuesto en las normas superiores, el cargo no es procedente. Adicionalmente, tratándose de un presunto vicio de forma, la Corte carecería de competencia para pronunciarse por caducidad de la acción, ya que ha transcurrido más de un año desde la publicación oficial de la ley". (Subrayo).

A pesar de haberlo expuesto en tales términos la versión final de la Sentencia, resulta cierto e indiscutible que -como lo acredita la motivación destinada a desvirtuar el cargo y la parte resolutive- la Corte Constitucional entró a pronunciarse sobre el vicio de forma sin argumentar, al menos en el texto del fallo, la razón por la cual profería decisión de mérito.

Se dijo en la Sala Plena algo que no encuentro en las motivaciones de la Sentencia y de lo cual discrepo: que el vicio endilgado por los actores a la Ley era de fondo -no de forma-, toda vez que si la Constitución exige la iniciativa exclusiva del Gobierno -o su solicitud expresa cuando se trata de la concesión de facultades extraordinarias-, la falta de esa iniciativa o solicitud, en el caso de configurarse, implica la falta de competencia del Congreso para expedir la Ley.

Fue justamente esa la base aceptada por la mayoría para admitir que no había operado la caducidad, fenómeno jurídico que a mi modo de ver era ostensible. A diferencia de la opinión de la Sala, mi visión sobre el problema sigue siendo la que me he permitido exponer en varios salvamentos de voto: la carencia de cualquiera de los requisitos señalados en la Constitución para el trámite de las leyes -entre los cuales está, para algunas de ellas (artículos 150-10 y 154 C.P.), la iniciativa privativa del Ejecutivo- no es otra cosa que un vicio de forma, pues alude al procedimiento que se debe seguir para la aprobación válida del acto.

A mi juicio, tal carencia no puede considerarse vicio de fondo de la respectiva ley, toda vez que no afecta la materia misma de ella, aunque sea la materia la que, en los términos constitucionales, define los casos en que la iniciativa ha de provenir del Gobierno.

Tampoco creo que la falta, si se presenta, repercuta en la competencia del Congreso. Este la tiene en asuntos como los que han ocupado la atención de la Sala, por disposición del artículo 150 de la Constitución, a cuyo tenor "corresponde al Congreso hacer las leyes" y por medio de ellas ejerce, entre varias más, las atribuciones que la norma acusada enuncia. En otras palabras, es el Congreso el autorizado por la Carta para expedir disposiciones como la que confiere al Presidente de la República facultades legislativas extraordinarias, que es lo mismo que afirmar su competencia, sin que la pierda por el hecho de que el proyecto haya sido presentado por un congresista cuando según la Constitución ha debido tener origen en la iniciativa del Gobierno. En tal evento se incumple una formalidad, que es muy importante -a tal punto que ese incumplimiento acarrea la inconstitucionalidad de la ley aprobada-, pero que no por serlo incide en la competencia del órgano llamado a expedir la ley.

Si era, pues, un vicio de forma el que, con razón o sin ella, alegaban los accionantes, operó el fenómeno de la caducidad y la que había perdido competencia para pronunciarse, por expreso

mandato del artículo 242-3 de la Constitución Política, era la Corte Constitucional.

2. La Sentencia alude de manera inexacta al contenido del Fallo C-428 de 1997, del cual tuve el honor de ser ponente junto con los magistrados Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa, relativo a la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 344 de 1996, que concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República.

En efecto, el texto final de la Sentencia ahora proferida manifiesta que allí la Corte "solamente examinó lo concerniente a si tales facultades se refieren a una ley marco y por lo tanto, no podían ser conferidas al Presidente, habiendo sido declarado exequible".

Nada tenía que ver ese Fallo con las leyes marco. El cargo formulado se relacionaba de manera muy específica con una posible falta de precisión de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno. La Corte, como puede verse en tal Sentencia, desvirtuó la afirmación de la demanda señalando que el hecho de que las materias objeto de legislación extraordinaria afectasen o pudiesen afectar a gran número de entidades y organismos de la Rama Ejecutiva no implica la falta de precisión en cuanto al asunto confiado al Presidente de la República -la supresión o fusión de dependencias, órganos y entidades que venían desarrollando las mismas funciones, tratando las mismas materias, o cumpliendo ineficientemente sus funciones-, toda vez que la habilitación legislativa estaba determinada con claridad en el artículo atacado.

3. No puedo compartir el concepto jurídico subyacente en los siguientes párrafos de la Sentencia:

"De otro lado, según lo dispuesto en el artículo 189 de la Carta Política, las atribuciones del Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades u organismos de la administración nacional, así como de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, deben desarrollarse de conformidad con la ley.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso, a través de una ley ordinaria, "determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional...".

En efecto, como lo expresó el señor Procurador, los numerales 15 y 16 armonizan con el mandato del numeral 10 del artículo 150 superior, de manera que cuando en ella se hace alusión a la ley como condición para el ejercicio de las atribuciones de supresión y fusión de entidades del orden nacional, se está refiriendo a una ley ordinaria habilitante expedida con carácter pro tempore por el Congreso". (He subrayado).

De lo allí dicho parece concluirse que la Corte Constitucional otorga a las funciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución naturaleza legislativa. De otro modo no se explicaría que para su ejercicio exija una ley de facultades extraordinarias, precisas y temporales, de aquellas que prevé el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política.

Tal idea es equivocada, pues los indicados numerales hacen parte de la norma constitucional que consagra las atribuciones del Presidente de la República como Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa (art. 189 C.P.). Son específicamente funciones de esta última índole y en modo alguno legislativas. Y si la Constitución expresa que se ejercerán por el Presidente "de conformidad con la ley" o "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", ello apenas ratifica su carácter administrativo, supeditado a la ley. Pero no a una

ley de facultades extraordinarias, ya que el Congreso a través de este tipo de leyes confía al Ejecutivo atribuciones legislativas de las cuales normalmente carece; nunca son indispensables para que el Presidente ejerza funciones administrativas que le son propias, como las de los mencionados numerales.

Por ello, el suscrito magistrado considera que -como lo entendió la Corte en la Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997 y como seguramente lo estimó el Congreso- las facultades extraordinarias conferidas al Presidente mediante el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 tenían por objeto el ejercicio de la función legislativa contemplada en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política -"determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica"-, esto es, para dictar, bajo la forma de decretos, las "leyes" -en sentido material- requeridas para la supresión o fusión concreta de entidades u organismos administrativos nacionales (art. 189, numeral 15), o para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales (art. 189, numeral 16).

Quiero significar con ello que, a pesar de la repetición terminológica en que incurrió el Constituyente en las normas citadas (artículos 150, numeral 7, y 189, numerales 15 y 16), no es fácil admitir que una misma función haya sido confiada simultáneamente a dos ramas del poder público, ni tampoco que para el ejercicio de atribuciones administrativas se utilice la vía de las facultades extraordinarias, por cuanto ello desfiguraría el sistema normativo plasmado en la Constitución.

Ocurre, en cambio, que el Congreso, siempre en ejercicio de una atribución legislativa, puede dictar las normas generales para la supresión o fusión de tales entidades, sus objetivos y estructura orgánica, o para modificar la estructura de los organismos y entidades indicados, dejando al Gobierno -por la vía administrativa- los aspectos concretos orientados a esa supresión, fusión o modificación. O puede dictar una ley de facultades extraordinarias, como lo hizo en este caso, para expedir dichas normas generales, y para indicar sus objetivos y la estructura de los organismos objeto de ellas. Los decretos leyes serán, entonces, las reglas legales reclamadas para el desempeño de la función administrativa, a las que el Presidente, en virtud de la actividad que le es propia, debe estar sujeto, según los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta.

La tesis que expongo no es otra que la acogida por la Corte en Sentencia C-448 del 9 de julio de 1992, que es, en mi criterio, la que debe preservarse en aras de una adecuada interpretación de la Carta Política.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

[1] Cf. sentencia No. C-119 de 1996.

[2] Cf. sentencia No. C-025 de 1993.

[3] Cf. sentencia ibídem.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

