

Sentencia C-030/99

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR ABUSO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Quien ejerza la acción pública por el posible abuso de las facultades extraordinarias, pretendiendo por ende la declaración de inexecutable total o parcial de un decreto-ley, debe demostrar en el proceso que en efecto, cotejados objetivamente los textos de las facultades otorgadas y de las disposiciones adoptadas en su desarrollo, no existe entre ellos una correspondencia sustancial, pues solamente de esa certidumbre puede extraerse la consecuencia de que el Jefe del Estado excedió las atribuciones excepcionales y vulneró la Constitución Política. En otros términos, si no hay un verdadero y efectivo contraste entre las facultades conferidas y lo dispuesto por el Gobierno, de manera tal que el decreto ley carezca de todo respaldo material en la ley habilitante, no es posible acceder a la declaración de inexecutable por el indicado motivo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No hubo exceso en uso/COMISION DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

En cuanto al argumento según el cual se incurrió en exceso en el uso de las facultades extraordinarias, por ser la Comisión de Lucha contra la Corrupción un organismo a través del cual se hace efectivo un mecanismo de participación ciudadana, debe decir la Corte que, si así hubiese sido, la Ley 190 de 1995, que la creó, habría tenido que tramitarse como Ley Estatutaria, para obedecer así lo dispuesto en el artículo 152 de la Carta Política. No se trataba de eso, como lo acredita la naturaleza de "servidores públicos" atribuida por la misma Ley a la Comisión y, por tanto, el requisito constitucional del aludido trámite no era indispensable pero tampoco podía calificarse al ente creado como modalidad de la participación ciudadana. Desde el punto de vista del lapso del que gozaba el Presidente para ejercer las facultades extraordinarias, éstas se confirieron por seis meses contados a partir de la publicación de la Ley 344 de 1996 (27 de diciembre de 1996, Diario Oficial número 42951). Puesto que el Decreto fue expedido el 27 de junio de 1997, no hubo, por el aspecto temporal, ningún exceso de parte del Ejecutivo.

Referencia: Expediente D-2098

Demanda de inconstitucionalidad incoada contra el Decreto 1681 del 27 de junio de 1997, "Por el cual se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización".

Actores: Andrés Pastrana Arango, Alfonso Valdivieso Sarmiento Y Nestor Humberto Martinez Neira.

Magistrado Ponente:
Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. LO DEMANDADO

ANDRES PASTRANA ARANGO, ALFONSO VALDIVIESO SARMIENTO y NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA, todos ciudadanos colombianos en ejercicio, presentaron ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto 1681 del 27 de junio de 1997, "Por el cual se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización", que dice textualmente:

"DECRETO NUMERO 1681 DE 1997 (junio 27)

por el cual se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, consultada la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas y previa asesoría del honorable Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1.- Fusión. Fusiónase a partir de la fecha de publicación del presente Decreto, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional para la Moralización creadas por los artículos 71 y 67 de la Ley 190 de 1995, respectivamente.

Artículo 2.- Funciones. Como consecuencia de la fusión ordenada por el presente Decreto, la Comisión Nacional para la Moralización tendrá las siguientes funciones:

1. Colaborar con los organismos de control para la vigilancia de la gestión pública nacional.
2. Establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad de la Administración Pública.
3. Adoptar una estrategia anual que propenda a la transparencia, eficiencia y demás principios que deben regir la Administración Pública, examinando las fuentes de corrupción y recomendando formas para combatirlas.
4. Velar por la adecuada coordinación de los organismos estatales en la ejecución de las políticas, planes y programas en materia de moralidad de la Administración Pública y vigilar su cumplimiento.
5. Efectuar el seguimiento y evaluación periódica de las políticas, planes y programas que se pongan en marcha en materia de moralización de la Administración Pública y formular las recomendaciones a que haya lugar.
6. Promover y coordinar intercambios de información, entre las entidades de control de la gestión pública.
7. Coordinar la ejecución de políticas que permitan la eficaz participación ciudadana en el control de la gestión pública.
8. Informar a la opinión pública sobre el contenido de los informes presentados por los diferentes organismos y entidades, sobre los proyectos y acciones a ejecutar por la correspondiente entidad, en los términos establecidos por el artículo 56 de la Ley 190 de 1995 y sobre los principales factores de la corrupción administrativa, señalando los factores más comunes a ella.
9. Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y sus organizaciones y remitirlos a las entidades competentes para su atención.
10. Recibir y analizar los informes trimestrales sobre quejas y reclamos, de conformidad con lo establecido por el artículo 49 de la Ley 190 de 1995.
11. Velar por el cumplimiento de la Ley 190 de 1995 y demás disposiciones sobre la moralidad de la Administración Pública y la corrupción administrativa.

Parágrafo 1. La Comisión Nacional para la Moralización podrá realizar audiencias públicas para analizar situaciones de corrupción administrativa y formular las recomendaciones pertinentes y encuestas periódicas o cualquier otro instrumento que considere adecuado para el cumplimiento de sus funciones. Estos instrumentos los implementará con la colaboración del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 3.- Sustitución. A partir de la vigencia del presente Decreto y para todos los efectos legales, la Comisión Nacional para la Moralización sustituye a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

Artículo 4.- Supresión de empleos. Dentro del mes siguiente a la vigencia del presente Decreto, el Gobierno Nacional suprimirá los cargos y empleos de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

Artículo 5.- Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica el artículo 56 de la Ley 190 de 1995 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 70, 71, 72, 73, 74 y 75 de la Ley 190 de 1995.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá D.C., a 27 de junio de 1997.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Justicia y del Derecho,
ALMABEATRIZ RENGIFO LOPEZ.

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,
EDUARDO FERNANDEZ DELGADO.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,
EDGAR ALFONSO GONZALEZ SALAS"

Una vez se han cumplido la totalidad de los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991, se procede a resolver.

II. LA DEMANDA

Consideran los impugnadores que el Decreto acusado fue expedido con manifiesta violación del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política.

El cargo formulado se expone en los siguientes términos:

"4.14 El artículo 30 de la Ley 344 de 1996 revistió de facultades extraordinarias y **pro tempore** al Presidente de la República 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".

4.15 En tal sentido, al suprimirse y decretarse la fusión por absorción de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, se excedieron de manera manifiesta las facultades extraordinarias referidas, con grave perjuicio para el interés público y la acción que debe llevar a cabo la sociedad colombiana para combatir las cada vez más crecientes prácticas de corrupción en el Estado colombiano, que causan grave impacto a la institucionalidad democrática del país.

4.16 En efecto, contraviniendo flagrantemente el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, el Ejecutivo actuó como legislador extraordinario, excediendo los precisos límites que le otorgó el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, como quiera que la eventual fusión de entidades sólo era posible si se acreditaban dos requisitos concurrentes: a) **Criterio Institucional:** Que se tratara de una dependencia, órgano y entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional y b) **Criterio Funcional:** Que las entidades desarrollaran las mismas funciones o trataran las mismas materias o cumplieran ineficientemente sus funciones".

(...)

Pues bien, en el presente caso no se cumple con ninguno de los dos requisitos y por lo tanto mal podía el Gobierno Nacional proceder a decretar la fusión de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, como se acredita a continuación de manera fehaciente:

a. **Criterio Institucional:** La comisión ciudadana para la lucha contra la corrupción no era una dependencia, órgano o entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Por lo tanto, mal podía ser objeto de las facultades extraordinarias en comento.

No solamente porque la Ley de su creación, la Ley 190 de 1995, no la incorporó a la estructura del orden nacional con arreglo a las disposiciones del Decreto 1050 de 1968 y demás regulaciones sobre la materia, sino muy principalmente porque la Comisión se definió como una entidad formada por comisionados que representaban a la ciudadanía, con independencia funcional y administrativa respecto del ejecutivo nacional.

Para los solos efectos de procurar su funcionamiento, el artículo 75 de la Ley 190/95 impuso al Ministerio de Justicia ordenar una partida en su presupuesto, de donde se pudiesen sufragar los correspondientes gastos de funcionamiento, particularmente como un apoyo del Estado a este tipo de esfuerzo por organizar ciudadanía y sociedad civil en torno a la lucha contra la corrupción.

Pero nótese además que la Comisión no se encontraba adscrita ni vinculada a ningún Ministerio o Departamento Administrativo, ni a ninguna dependencia u organismo del orden nacional. Y no podía serlo, justamente porque el alcance de sus funciones lo constituía el ejercicio de un control ciudadano sobre los actos de gestión de la Administración Pública con miras de establecer su eficiencia, su transparencia y su regularidad.

b. Criterio funcional: Tampoco se predica este requisito, dado que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción no cumplía ineficientemente sus funciones, ni desarrollaba las mismas funciones que otro órgano del gobierno nacional.

En primer término, por sustracción de materia no podía desarrollar las mismas funciones que otro organismo del Estado, en la medida en que jamás fue constituida e integrada y, por lo mismo, nació para morir, sin haber tenido existencia vital.

Tampoco podría acreditarse el requisito que se fusionaron dependencias que desarrollan las mismas funciones o que tratan las mismas materias, entre la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, porque se trata de dos entes distintos, que cumplen funciones naturalísticamente diversas y, por lo mismo, el Legislador les atribuyó facultades diferentes.

Baste tener en cuenta que la Comisión Nacional para la Moralización es un Consejo Asesor del Estado, integrado exclusivamente por funcionarios del mismo, según se lee en el artículo 68 de la Ley 190 de 1995 y que tiene por objetivo fundamental contribuir a definir una acción monolítica de las distintas agencias estatales frente a la corrupción y coordinar las tareas de las mismas en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales”.

III. INTERVENCIONES E INFORMES

PABLO ARIEL OLARTE CASALLAS, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, defendió así la constitucionalidad del Decreto acusado:

"De conformidad con el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, el Presidente de la República estaba autorizado para suprimir dependencias, órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden Nacional, que encajaran dentro de una o varias de las condiciones allí señaladas: Esto es que el ente que se fuera a suprimir desarrollara las mismas funciones o tratara las mismas

materias que corresponden a otra dependencia del Estado, o cumpliera en forma ineficiente sus funciones todo ello con el fin de racionalizar y reducir el Gasto Público, tal como lo manifestó la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-140 de 1998.

Como lo expresé anteriormente, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 190 de 1995, creó mediante el Decreto 2074 del 29 de noviembre de 1995, los cargos en la planta de personal del Ministerio de Justicia y del Derecho, para la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, es decir, estamos frente a una dependencia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La Comisión Nacional para la Moralización es un organismo adscrito a la presidencia de la República, encargado de velar por la transparencia y eficiencia de la Administración Pública que lleva implícita la Lucha contra la Corrupción.

La Comisión de Racionalización del Gasto Público, en concepto emitido el 23 de febrero de 1997 y dirigido al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor José Antonio Ocampo recomienda, en que se deben suprimir todas las entidades o dependencias que indiquen dualidad en las funciones.

En el acta No. 7 de fecha 12 de junio de 1997, del Comité para la reforma de la Administración Pública Nacional creada por el Decreto 218 de 1996, en la parte correspondiente al sector Justicia y del Derecho, se consideró la fusión de la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción la cual se sustentó considerando la diversidad de instancias comprometidas en la Lucha Contra la Corrupción, como las dos comisiones en mención que cumplían funciones similares y algunas eran idénticas como por ejemplo el numeral 14 del artículo 73 (Funciones de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción) y el numeral 8 del artículo 70 (Funciones de la Comisión Nacional para la Moralización).

En conclusión las razones que tuvo el Presidente de la República para fusionar la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y la Comisión Nacional de Moralización, no fue otra que la de eliminar la duplicidad de funciones de las dos comisiones y reducir y racionalizar el gasto público”.

Por su parte, el ciudadano FELIPE PEREZ CABRERA, mediante escrito presentado a la Corte, se opuso a la declaración de inexecutable solicitada, expresando:

"Ciertamente, el mismo enunciado del decreto acusado deja sin piso la acusación, porque al expresar que por medio del mismo "se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción con la Comisión Nacional de Moralización...".

Pero además de no ser cierta la aseveración de que se suprimió una Comisión que se fusionó a otra, y que por lo tanto sigue existiendo, es importante dejar en claro que en la demanda se omite precisar que se creó el Consejo Nacional Transparente, al que le fueron atribuidas muchas de las funciones de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción".

Por fuera del término de fijación en lista y aun después de emitido el concepto del Procurador General, se recibió en la Corte un escrito de la "Red Nacional de Veedurías Educativas Ciudadanas", que fue anexado al expediente pero que no se transcribe ni resume, en razón de su extemporaneidad.

El entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, ANTONIO JOSE URDINOLA, a solicitud del Magistrado Sustanciador, informó a la Corte:

"De acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 190 de 1995 y el oficio sin fecha No. 110-0217 del Ministro de Justicia y del Derecho, radicado en este Ministerio el 22 de junio de 1995, la Dirección General del Presupuesto Nacional mediante oficio 3980 del 5 de octubre de 1995 emitió concepto favorable de viabilidad al proyecto de planta de personal de 27 cargos. Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la mencionada ley en cuanto se refiere a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, con un costo adicional en las asignaciones básicas de \$19.4 millones mensuales a precios de 1995.

Por medio del Decreto 2074 del 29 de noviembre de 1995 se adoptó la planta de personal de la mencionada Comisión dentro de la Planta de Personal del Ministerio de Justicia y del Derecho; documento que también anexo a la presente.

Con base en lo anterior el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropió los recursos suficientes en el presupuesto de funcionamiento -Gastos de Personal- de la Sección 1201 -Ministerio de Justicia y del Derecho en las vigencias fiscales de 1996 y 1997".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Para el Procurador General de la Nación, el Decreto objeto de proceso es inconstitucional y solicita a la Corte que así lo declare.

Señala el Jefe del Ministerio Público:

"Los cargos de inconstitucionalidad formulados por los demandantes en contra de la totalidad del Decreto Ley 1681 de 1997, giran en torno a la extralimitación del Gobierno en el uso de las facultades extraordinarias conferidas por el legislador mediante el artículo 30 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", por cuanto al fusionar la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización, el Presidente de la República no tuvo en cuenta los criterios de carácter institucional y funcional en ella previstos, los cuales eran de obligatoria observancia para esa autoridad.

La habilitación legal otorgada al Gobierno, prescribe lo siguiente:

“Artículo 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis 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 1. 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 2. 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”.

Del texto transcrito se deduce que la habilitación conferida al Presidente, en su calidad de legislador extraordinario, presenta los

siguientes límites impuestos por el Legislador ordinario en relación con su ejercicio:

- a) Sólo puede **suprimir** o **fusionar** las dependencias, órganos y entidades que en las facultades se mencionan.
- b) Debe realizarse previo al ejercicio de la delegación legislativa, consulta a la Comisión de Racionalización del Gasto Público.
- c) La fusión o supresión sólo puede recaer sobre **dependencias, órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que no gocen de un régimen de autonomía.**
- d) Para proceder a la fusión o supresión de las dependencias, órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional éstos deben **desarrollar las mismas funciones o deben tratar las mismas materias o cumplir ineficientemente sus funciones.**
- e) El propósito de la fusión o de la supresión de las dependencias, órganos y entidades de la Rama Ejecutiva es el de buscar la **racionalización y reducción del gasto público.**
- f) Para el ejercicio de estas facultades el Gobierno debe solicitar 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.

Se observa que los requisitos enunciados en los literales a) y b), fueron tenidos en cuenta por el Presidente, en tanto el decreto impugnado dispuso la fusión de una entidad a otra. Adicionalmente, obra dentro del expediente prueba del concepto emitido por la Comisión Nacional de Racionalización del Gasto Público.

En relación con el requisito enunciado en el literal f), relacionada con el asesoramiento que debía solicitar el Presidente a las Mesas Directivas de la Cámara y el Senado, dentro de los documentos allegados a este Despacho, no aparece prueba acerca del cumplimiento de este requisito. Sin embargo, dentro de los considerandos previstos en el Decreto impugnado se afirma que el Presidente de la República de ese entonces fue asesorado en la materia por el Congreso previa la expedición del mismo.

Respecto del límite para el ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno en el sentido de que éste no podía fusionar o suprimir los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía, este Despacho considera

innecesaria esta previsión legal por cuanto en virtud del artículo 113 de la Carta Política, los órganos que gozan de autonomía no hacen parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional y al haber establecido el inciso primero de la norma que el Presidente sólo estaba habilitado para fusionar o suprimir órganos que a ella pertenezcan, no se requería una aclaración en el sentido de excluir a los organismos que detentan un régimen de autonomía.

Sin lugar a dudas, la fusión de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la de Moralización, incide en la reducción del gasto público y en este sentido puede afirmarse que el Presidente de la República cumplió con el propósito definido por el Legislador ordinario para el uso de las facultades extraordinarias”.

No obstante, el Procurador acoge el criterio de los demandantes, en el sentido de que la Comisión Nacional para la Moralización, como instancia asesora del Gobierno, no pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público.

Dice al respecto:

"Basta consultar el contenido del artículo 68 de la Ley 190 de 1995, para concluir que la Comisión nacional para la Moralización no pertenece a la estructura de la Rama Ejecutiva, por cuanto la mayoría de las personas que la integran hacen parte de otras ramas o de órganos autónomos e independientes, que de manera alguna se encuentran subordinados al Presidente de la República.

Dentro de los funcionarios que hacen parte de la Comisión para la Moralización y que no dependen del Presidente de la República, se encuentran el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Fiscal General de la Nación, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Defensor del Pueblo. Solo figuran en el texto de la norma que definió la composición de la Comisión como integrantes del Gobierno, el Presidente de la República, el Ministro de Gobierno y el Ministro de Justicia y del Derecho (Art. 68 de la Ley 190 de 1995).

De tal manera que la adscripción a que se refiere el artículo 67 del Estatuto Anticorrupción, de la Comisión para la Moralización a la Presidencia de la República, sólo puede entenderse en términos de la obligación de proveer la Presidencia de la República, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta Comisión; pero no puede pensarse que tal adscripción se asimile a la noción desarrollada en los Decretos 1050 y 3130 de 1968, según

los cuales el legislador le confiere a una autoridad inferior una función que en principio corresponde a su superior.

La Comisión Nacional para la Moralización puede definirse, entonces, como una instancia asesora del Gobierno en donde cada funcionario, dentro de la órbita de sus competencias constitucionales y legales, colabora en el cumplimiento de los objetivos y funciones consagrados por el Legislador.

Por lo tanto, no siendo la Comisión Nacional para la Moralización una entidad, dependencia u órgano perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, no estaba habilitado el Presidente de la República para ejercer las facultades extraordinarias otorgadas sobre esta instancia de asesoramiento y, en consecuencia, vulneró el contenido del artículo 150-10 de la Carta Política”.

También sostiene que la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción no hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público:

"Como su nombre lo indica, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción es un organismo ciudadano independiente de la Administración Pública, creado por el Legislador dentro del marco del Estado democrático participativo definido por el Constituyente de 1991.

Los Decretos 1050 y 3130 de 1968, definieron la organización de la Administración Nacional, organización que fue adoptada en la Norma Superior en sus artículos 115 y 150 numeral 7, previendo como entidades del orden nacional la Presidencia de la República, los ministerios y departamentos administrativos, clasificados por el Legislador como organismos principales de la Administración; los establecimientos públicos y las superintendencias, indentificados como los organismos adscritos y las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, estos dos últimos organismos como vinculados a la Administración.

El Legislador no determinó en la forma expresa si debía o no pertenecer la Comisión Nacional contra la Corrupción a la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional, ni tampoco consagró en forma explícita un régimen de autonomía. Sólo previó el financiamiento de la misma a través de la creación de una partida en el presupuesto del Ministerio de Justicia y del Derecho (Art. 75 de la Ley 190 de 1995) y la creación de una Secretaría Técnica (única Oficina prevista en la ley dependiente del Ministerio de Justicia y del Derecho), con el fin de apoyar a la Comisión operativa y administrativamente.

Como lo afirman los demandantes, la naturaleza jurídica de esta Comisión no está dada por el aporte previsto en la ley de su creación, ni por la calidad de servidores públicos atribuida por el artículo 71 de la Ley 190 de 1995 a los integrantes de la Comisión.

Frente a la falta de definición legal acerca de la subordinación o no de la Comisión Nacional Ciudadana a la estructura de la Administración Nacional, no le es dado al intérprete ubicarla dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público, por el simple hecho de que el Estado se obligue a realizar un aporte para su funcionamiento, por cuanto se impone aplicar directamente el contenido de la Carta, la cual vincula al Estado para crear los mecanismos de participación ciudadana.

En ese sentido, la Comisión Nacional Ciudadana debe entenderse, antes que como una entidad adscrita al engranaje de la Administración Pública, como una instancia que constituye, dado el carácter de sus funciones y la inexistencia en la ley de mecanismos de vinculación o adscripción que definen la pertenencia de aquellas entidades a esa administración, como un desarrollo legal de la Constitución Política en materia de participación ciudadana.

La designación presidencial de los miembros de la Comisión y su calificación como servidores públicos, podría estar en contradicción con la esencia misma de la participación ciudadana que supone la actividad y la construcción de instancias provenientes desde el seno mismo de la sociedad civil, en escenarios en donde la autonomía y la iniciativa ciudadana son la característica principal que define las tareas de fiscalización y control del poder público.

Parece entonces haber un contrasentido entre esta filosofía de la participación y la intervención del Estado en la designación y estructuración de instancias que van a ejercer el control de las autoridades. De tal manera que se configura el contrasentido consistente en que el vigilado y el fiscalizado designan a sus vigilantes y controladores y, además, les atribuye la condición de servidor público, lo cual significa trasladar el escenario de la participación de la sociedad civil a lo estatal”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver de manera definitiva acerca de la demanda en referencia, pues el acto contra el cual ella se instaura es un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (art. 241-5 de la Constitución Política).

2. El verdadero alcance del exceso en el uso de las facultades extraordinarias

Esta Corte ha sostenido -y debe ahora repetirlo- que, siendo del Congreso la atribución legislativa, su eventual ejercicio por el Presidente de la República, en tanto que extraordinario, es de interpretación estricta, de donde surge la consecuencia de la inexecutable de los decretos leyes que el Ejecutivo expida al amparo del artículo 150-10 de la Constitución cuando actúa por fuera del término expresamente señalado en la ley habilitante o se ocupa en la tarea de legislar sobre materias diferentes a las allí contempladas. En tales circunstancias, el Gobierno invade la órbita exclusiva de competencias del legislador ordinario, quebranta la Constitución y desconoce postulados básicos del Estado de Derecho.

La Corte ha rechazado, en consecuencia, toda excusa del Ejecutivo para legislar en virtud de estas facultades por fuera de los perentorios límites que en la materia y en el tiempo ha fijado al respecto el propio Constituyente. Así, no ha aceptado la Corte las facultades implícitas ni tampoco ha permitido que el Presidente incurra en el campo legislativo so pretexto de un artificial encadenamiento entre las materias objeto de la autorización que se le confiere.

Pero con el mismo énfasis, la Corte ha dejado en claro que quien ejerza la acción pública por el posible abuso de las facultades extraordinarias, pretendiendo por ende la declaración de inexecutable total o parcial de un decreto-ley, debe demostrar en el proceso que en efecto, cotejados objetivamente los textos de las facultades otorgadas y de las disposiciones adoptadas en su desarrollo, no existe entre ellos una correspondencia sustancial, pues solamente de esa certidumbre puede extraerse la consecuencia de que el Jefe del Estado excedió las atribuciones excepcionales y vulneró la Constitución Política.

Dijo así la Corte:

"Para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, además de hacerlo durante el término perentorio de su excepcional ejercicio, ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas.

El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-039 del 9 de febrero de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En otros términos, si no hay un verdadero y efectivo contraste entre las facultades conferidas y lo dispuesto por el Gobierno, de manera tal que el decreto ley carezca de todo respaldo material en la ley habilitante, no es posible acceder a la declaración de inexecutable por el indicado motivo.

En el caso que nos ocupa, la Corte Constitucional, practicada esa confrontación, concluye en la plena executable del Decreto acusado.

En efecto, mediante el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, el Presidente de la República fue investido de precisas facultades extraordinarias para lo siguiente:

"Artículo 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 1. 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 2.- 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".

El Presidente, en desarrollo de esas facultades, expidió el Decreto 1681 de 1997, cuyo texto íntegro se ha transcrito. Su objeto esencial consiste en la fusión de dos comisiones -la denominada "Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción" y la llamada "Comisión Nacional de Moralización"-, que ejercían exactamente las mismas funciones.

El Presidente no hizo nada diferente de cumplir, en el caso específico de los aludidos organismos, lo dispuesto por el legislador ordinario, refundiéndolas, de tal manera que la totalidad de las atribuciones y competencias en la aludida materia fueron confiadas a la Comisión Nacional para la Moralización.

Es suficiente transcribir las funciones de las comisiones en referencia, para verificar la ostensible identidad entre sus actividades.

Ambas fueron creadas por la Ley 190 de 1995, cuyos artículos 70 y 73 decían respectivamente:

"Artículo 70.- Son funciones de la Comisión Nacional para la Moralización:

1. Colaborar con los organismos de control para la vigilancia de la gestión pública nacional.
2. Establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en el administración pública.
3. Adoptar una estrategia anual que propenda a la transparencia, eficiencia y demás principios que deben regir la administración pública.
4. Velar por la adecuada coordinación de los organismos estatales en la ejecución de las políticas, planes y programas en materia de moralidad de la administración pública y supervigilar su cumplimiento.
5. Efectuar el seguimiento y evaluación periódica de las políticas, planes y programas en materia de moralización de la administración pública, que se pongan en marcha y formular las recomendaciones a que haya lugar.
6. Promover y coordinar intercambios de información, entre las entidades de control de la gestión pública.

7. Coordinar la ejecución de políticas que permitan la eficaz participación ciudadana en el control de la gestión pública, y

8. Dar cumplimiento al artículo 56 de la presente Ley".

"Artículo 73.- Son funciones y facultades de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción:

1. Examinar y aconsejar a las entidades públicas y privadas sobre las fuentes de corrupción que están facilitando sus propios sistemas y recomendar formas para combatirlas.

2. Proponer e impulsar la ejecución de políticas en materia educativa para promover el espíritu cívico, los valores y principios de convivencia ciudadana y el respeto hacia el interés público, así como prevenir los efectos dañinos de la corrupción y la necesidad del respaldo público para combatirla.

3. Realizar audiencias públicas para analizar situaciones de corrupción administrativa y formular las recomendaciones pertinentes.

4. Presentar anualmente un informe en el cual se especifiquen los principales factores de la corrupción administrativa, señalando los fenómenos más comunes de ella.

5. Realizar encuestas periódicas tendientes a determinar las causas de la corrupción administrativa y judicial y vigilar que los resultados de ellas sirvan como instrumento para dar soluciones prontas y reales.

6. Recibir las quejas sobre corrupción que ante ellas se presenten y formular las correspondientes denuncias penales y administrativas cuando a ello hubiere lugar, sin perjuicio del deber de denuncia que asiste a los ciudadanos.

7. Realizar una publicación anual con los resultados de su gestión y con los informes de que trata la presente Ley.

8. Vigilar que el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales vigentes, dando prioridad a la contratación con las organizaciones sociales y comunitaria.

9. Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial.

10. Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y sus organizaciones y remitirlos a las entidades competentes para su atención.

11. Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, autoridades oficiales contratantes, y demás autoridades concernidas, los informes verbales o escritos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.

12. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los servidores públicos de que tengan conocimiento en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política.

13. Velar porque la administración mantenga actualizado el inventario y propiedad de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las diversas entidades, así como por su adecuada utilización.

14. Dar cumplimiento al artículo 56 de la presente Ley, y

15. En general, velar por el cumplimiento de la presente Ley".

La Corte se aparta del criterio expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que los organismos mencionados no hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Es evidente que tales comisiones no pertenecen a la Rama Judicial ni a la Legislativa, ni tampoco son ni corresponden a ninguno de los organismos constitucionalmente previstos como autónomos e independientes (art. 113 C.P.).

En cambio, expresamente el artículo 67 de la Ley 190 de 1995, que creó la Comisión Nacional para la Moralización, la definió como organismo adscrito a la Presidencia de la República. Y el 71 **Ibídem** confía al Presidente de la República la función de designar a los miembros de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, quienes además no son particulares, como pudiera pensarse por el nombre dado al organismo, sino servidores públicos, por expresa determinación de la misma norma. De otra parte, la financiación de sus actividades se imputa a una partida del presupuesto del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual debe presentar el proyecto de costos, según lo establece el artículo 75 de la citada Ley.

Está probado, como lo reconoce el Procurador, que los requisitos enunciados en la norma habilitante se cumplieron a cabalidad: fue consultada la opinión

de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y el Presidente fue asesorado por senadores y representantes para la expedición del Decreto.

En cuanto al argumento según el cual se incurrió en exceso en el uso de las facultades extraordinarias, por ser la Comisión de Lucha contra la Corrupción un organismo a través del cual se hace efectivo un mecanismo de participación ciudadana, debe decir la Corte que, si así hubiese sido, la Ley 190 de 1995, que la creó, habría tenido que tramitarse como Ley Estatutaria, para obedecer así lo dispuesto en el artículo 152 de la Carta Política.

No se trataba de eso, como lo acredita la naturaleza de "servidores públicos" atribuida por la misma Ley a la Comisión y, por tanto, el requisito constitucional del aludido trámite no era indispensable pero tampoco podía calificarse al ente creado como modalidad de la participación ciudadana.

Desde el punto de vista del lapso del que gozaba el Presidente para ejercer las facultades extraordinarias, éstas se confirmaron por seis meses contados a partir de la publicación de la Ley 344 de 1996 (27 de diciembre de 1996, Diario Oficial número 42951). Puesto que el Decreto fue expedido el 27 de junio de 1997, no hubo, por el aspecto temporal, ningún exceso de parte del Ejecutivo.

El Decreto 1681 de 1997 será declarado exequible, en lo que respecta al cargo formulado.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Únicamente en cuanto el Presidente de la República, al expedirlo, no excedió las facultades extraordinarias conferidas, declárase **EXEQUIBLE** el Decreto 1681 de 1997, "Por el cual se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización".

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

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

ALFREDO

EDUARDO
CARLOS GAVIRIA DIAZ

CIFUENTES

Magistrado

Magistrado

MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
DIAZ

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL
HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Hernando Herrera Vergara, no suscribe la presente providencia por encontrarse con permiso debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-030/99

COMISION PARA LA MORALIZACION-Naturaleza (Salvamento de voto)

La "Comisión Nacional Para la Moralización", ente absorbente, no pertenece en estricto rigor a la rama ejecutiva del poder público. Se trata, como lo puntualiza el Procurador General de la Nación, de un cuerpo en el que toman asiento los titulares y dignatarios de todas las ramas del poder público, justamente con el objeto de unificar y coordinar una política contra la corrupción que tenga signo estatal y que pueda luego dentro de cada órgano - dentro del marco de sus respectivas competencias - implementarse. De los diez miembros que componen esta comisión sólo tres pertenecen a la rama ejecutiva - Presidente de la República, Ministro del Interior y Ministro de Justicia y del Derecho -, los restantes siete corresponde a los demás órganos del Estado (Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de Representantes, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo). Un organismo como el descrito, cuyo objeto es el de coordinar las acción de los diversos órganos del Estado en el frente de la lucha contra la corrupción, lo que implica formular políticas de carácter general, hacer seguimiento a las mismas e intercambiar información, no puede inscribirse exclusivamente dentro de uno de esos órganos de suerte que éste pueda asumir como función propia la de condicionar y dirigir la acción de los demás, máxime si éstos últimos están dotados de un grado apreciable de autonomía por parte de la Constitución, la que se ejerce sin perjuicio de la colaboración armónica para la realización de los fines del Estado (C.P., art. 113).

COMISION CIUDADANA PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION-Naturaleza (Salvamento de voto)

La Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción, que sería absorbida por la Comisión Nacional para la Moralización, tampoco pertenece a la rama ejecutiva del poder público. Los nexos que la primera tiene con la administración no son suficientes para concluir que la misma se ubica dentro de la esfera del ejecutivo. En efecto, la designación de los siete comisionados que efectúa el Presidente de la República, por sí mismo no convierte al ente en organismo de la administración. Un órgano del Estado - en este caso el Gobierno - puede contribuir a la integración de otro, sin que por ello este acto de colaboración signifique su adscripción a la administración central. Decidida por el legislador la conformación de una comisión ciudadana para vigilar y fiscalizar la actuación pública, el método de su integración resulta contingente y así como se había podido articular un medio de naturaleza electoral y abierta, bien se podía atribuir a un órgano ya existente la función de designar a sus miembros.

COMISION CIUDADANA-Creación (Salvamento de voto)

La creación de la Comisión ciudadana correspondió a un desarrollo específico de lo previsto en el artículo 270 de la Constitución Política. Según la citada norma "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados". La vigilancia de la gestión pública, no puede mutarse en función administrativa sólo por razón del método de elección del cuerpo ciudadano organizado por la ley con miras a controlar y prevenir la corrupción.

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA-Contenido (Salvamento de voto)

El artículo 270 de la C.P., por lo demás, traduce en el campo vasto de la gestión pública la exigencia que es inherente a todo Estado basado en el principio participativo (C.P. art. 1), consistente en habilitar canales a través de los cuales los ciudadanos puedan efectivamente intervenir, particularmente, con miras a vigilar la gestión pública y a demandar la responsabilidad correspondiente a los administradores. La definición del derecho fundamental de participación política integra dentro de su núcleo esencial el control del poder político (C.P. art., 40). Resultaría en verdad un contrasentido que uno de los mecanismos de control externo de la actuación estatal, específicamente enderezado a prevenir y denunciar la corrupción pública, no obstante tratarse de una manifestación conspicua de participación ciudadana, terminara por quedar inscrita dentro de la administración y sujeta a sus controles internos. Las instituciones de la democracia participativa - como lo es la comisión ciudadana analizada -, no pueden, sin que se viole el principio de soberanía, quedar controladas por los órganos constituidos cuyo poder en últimas emana del pueblo (C.P. art., 3). Tampoco exhibe ninguna sindéresis que el organismo ciudadano independiente llamado a controlar externamente la corrupción que pueda infestar a la administración pública, se reduzca a ser instancia adscrita o vinculada a la misma.

COMISION PARA LA MORALIZACION Y COMISION DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION-Improcedencia de homologación de competencias (Salvamento de voto)

Desde el punto de vista funcional, no puede pretenderse homologar las competencias de la Comisión Nacional para La Moralización con las asignadas a la Comisión Ciudadana de lucha contra la Corrupción. En el primer caso, se trata de un ente público, situado dentro del Estado, cuya razón de ser gira en torno de la necesaria coordinación de políticas entre órganos del mismo y en punto a un asunto que es abordado por cada uno de ellos a través de competencias distintas. En el segundo caso, el ente que se conforma, independientemente del apoyo presupuestal o logístico que reciba por parte del Estado, tiene la naturaleza de mecanismo autónomo de participación ciudadana que externamente se encarga de facilitar el ejercicio del control externo de la gestión de la administración con el objeto de prevenir, controlar y

denunciar la corrupción pública. La evidencia de que la coordinación entre los órganos del Estado constituya una función pública, al paso que la fiscalización ciudadana de la gestión administrativa sea una manifestación de un derecho fundamental, obliga a concluir que la pretendida absorción partía de un supuesto equivocado. En realidad, no pueden considerarse como homologables la función pública de una parte y, de otra, el ejercicio de un derecho fundamental.

COMISION CIUDADANA-Creación/COMISION CIUDADANA-Lucha contra la corrupción (Salvamento de voto)

La creación de una comisión ciudadana que se proponga como meta establecer y ejercitar controles externos a la actuación de los funcionarios estatales, contribuye a modificar la actitud de la población frente a este flagelo. Robustecer institucionalmente los poderes originarios de los ciudadanos para controlar la gestión pública, creando mecanismos que aparejan poderes concretos para influir sobre un entorno que pone en peligro las bases y los valores más preciados de la sociedad y del Estado, se inscribe decisivamente en el marco de la democracia participativa.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (Salvamento de voto)

El avance de la democracia participativa tiene un valor positivo en términos constitucionales. La ley o el decreto con fuerza de ley que pretendan revertir los logros alcanzados, se somete a un test riguroso de constitucionalidad, pues la presunción de inconstitucionalidad que los acompañaría sólo podría desvirtuarse apelando a valores o principios constitucionales más importantes que la democracia. Meras exigencias de racionalización de la administración pública, no pueden esgrimirse para desmontar el control ciudadano externo previamente decretado por la ley, máxime si su admisión acarrearía la supresión de manifestaciones participativas esencialmente valiosas de la sociedad civil, que no puede descartarse o sustituirse por el Estado sin desconocer de raíz el alcance de la democracia participativa y sin omitir la preservación de un ámbito intangible que le sirve de presupuesto existencial a aquélla.

Referencia: Expediente D-2098

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1681 del 27 de junio de 1997, "Por el cual se fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización".

Actores: Andres Pastrana Arango, Alfonso Valdivieso Sarmiento Y Nestor Humberto Martinez Neira.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con todo respeto discrepamos de la sentencia dictada por la Corte. Las razones de nuestro disenso se recogen en la ponencia, inicialmente presentada a la Sala Plena y que no fue aceptada por ella, la cual transcribimos literalmente:

“El ejercicio de las facultades extraordinarias

2. Según los demandantes el gobierno al expedir el decreto ley demandado excedió el ámbito de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso mediante el artículo 30 de la Ley 344 de 1996. En efecto, la función encomendada al gobierno de suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades públicas, en los términos de la ley citada, tenía por objeto fracciones o unidades pertenecientes a la “rama ejecutiva” del poder público. De otra parte, las finalidades perseguidas por la ley - racionalización de la administración y reducción del gasto público -, sólo podrían tener sentido si las operaciones de supresión o fusión se verificaren respecto de entes o dependencias que desarrollen las mismas funciones, o traten las mismas materias o cumplan ineficientemente sus cometidos institucionales.

3. La Corte considera pertinente, en primer lugar, transcribir el texto del artículo 30 de la Ley 344 de 1996, fuente de las competencias que se concretaron el decreto demandado. El mencionado decreto ley es del siguiente tenor:

“Artículo 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis 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, dependencia, 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 1. 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 2. 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”.

Es importante destacar, para los efectos del análisis que emprenderá la Corte, entre otros, dos límites expresos que enuncia la ley de facultades, los cuales no podían ser ignorados por el gobierno. El primero alude a la ubicación de la proyectada fusión o supresión y, el segundo, a los presupuestos o condiciones que deberían existir con miras a su efectiva realización. En cuanto al primer punto, la lectura de la norma no suscita duda alguna sobre la pertenencia a la rama ejecutiva de las dependencias, organismos o entidades a suprimir o fusionar. En lo que atañe al segundo punto, la norma es igualmente clara en precisar que la operación de fusión o supresión únicamente se configura bajo cualquiera de las siguientes tres circunstancias: (1) semejanza funcional; (2) semejanza competencial; (3) ineficiencia en el cumplimiento de su objeto. En otras palabras, la fusión o absorción sólo se refería a organismos, entes o dependencias de la rama ejecutiva, siempre que además se diera uno cualquiera de los presupuestos o condiciones acabados de enumerar.

4. A juicio de la Corte Constitucional, ninguno de los dos requisitos establecidos en la ley de facultades se cumple cabalmente.

La “Comisión Nacional Para la Moralización”, ente absorbente, no pertenece en estricto rigor a la rama ejecutiva del poder público. Se trata, como lo puntualiza el Procurador General de la Nación, de un cuerpo en el que toman asiento los titulares y dignatarios de todas las ramas del poder público, justamente con el objeto de unificar y coordinar una política contra la corrupción que tenga signo estatal y que pueda luego dentro de cada órgano - dentro del marco de sus respectivas competencias - implementarse. De los diez miembros que componen esta comisión sólo tres pertenecen a la rama ejecutiva - Presidente de la República, Ministro del Interior y Ministro de Justicia y del Derecho -, los restantes siete corresponde a los demás órganos del Estado (Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de Representantes, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo).

En realidad, un organismo como el descrito, cuyo objeto es el de coordinar las acción de los diversos órganos del Estado en el frente de la lucha contra la corrupción, lo que implica formular políticas de carácter

general, hacer seguimiento a las mismas e intercambiar información, no puede inscribirse exclusivamente dentro de uno de esos órganos de suerte que éste pueda asumir como función propia la de condicionar y dirigir la acción de los demás, máxime si éstos últimos están dotados de un grado apreciable de autonomía por parte de la Constitución, la que se ejerce sin perjuicio de la colaboración armónica para la realización de los fines del Estado (C.P., art. 113).

La lucha contra la corrupción constituye una actividad íntimamente ligada a la realización de un fin del Estado consistente en el ejercicio de la función pública, en todos los órdenes, según los cánones más estrictos de moralidad y pulcritud. Este fin no es ajeno a ningún órgano del Estado. Por consiguiente, es esta una materia en la que se torna indispensable una actuación coordinada y armónica por parte de todos los órganos del Estado. Si bien las distintas misiones asignadas a cada uno de los órganos o ramas del poder público tienen distinta naturaleza - legislativa, judicial, administrativa y disciplinaria -, la armonización como tal a la que alude el artículo 113 de la C.P., cuando compromete variedad de órganos y de plexos competenciales -, lo que se verifica en este caso, tiene una connotación que no puede sin más confundirse con la que es específica de un órgano o de una función en particular.

La coordinación a nivel de los órganos superiores del Estado que se intenta establecer a través de la Comisión Nacional para la Moralización, no persigue subordinar al mando del ejecutivo las diferentes tareas que desarrollan los órganos independientes del poder público y que tienen relación directa con la erradicación, prevención y sanción de la corrupción bajo todas sus formas. Este espacio institucional de encuentro de los distintos órganos, a los cuales concierne el tratamiento de una misma materia, no puede por ello encuadrarse sin más como organismo principal, adscrito o vinculado de la administración.

5. A su turno, la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción, que sería absorbida por la Comisión Nacional para la Moralización, tampoco pertenece a la rama ejecutiva del poder público. Los nexos que la primera tiene con la administración no son suficientes para concluir que la misma se ubica dentro de la esfera del ejecutivo.

En efecto, la designación de los siete comisionados que efectúa el Presidente de la República, por sí mismo no convierte al ente en organismo de la administración. Un órgano del Estado - en este caso el Gobierno - puede contribuir a la integración de otro, sin que por ello este acto de colaboración signifique su adscripción a la administración central. Decidida por el legislador la conformación de una comisión ciudadana para vigilar y fiscalizar la actuación pública, el método de su integración resulta contingente y así como se había podido articular un medio de naturaleza electoral y abierta, bien se podía atribuir a un órgano ya existente la función de designar a sus miembros.

De otro lado, la creación de la Comisión ciudadana correspondió a un desarrollo específico de lo previsto en el artículo 270 de la Constitución Política. Según la citada norma “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. La vigilancia de la gestión pública, no puede mutarse en función administrativa sólo por razón del método de elección del cuerpo ciudadano organizado por la ley con miras a controlar y prevenir la corrupción.

El artículo 270 de la C.P., por lo demás, traduce en el campo vasto de la gestión pública la exigencia que es inherente a todo Estado basado en el principio participativo (C.P. art. 1), consistente en habilitar canales a través de los cuales los ciudadanos puedan efectivamente intervenir, particularmente, con miras a vigilar la gestión pública y a demandar la responsabilidad correspondiente a los administradores. La definición del derecho fundamental de participación política integra dentro de su núcleo esencial el control *del poder político* (C.P. art., 40). Resultaría en verdad un contrasentido que uno de los mecanismos de control externo de la actuación estatal, específicamente enderezado a prevenir y denunciar la corrupción pública, no obstante tratarse de una manifestación conspicua de participación ciudadana, terminara por quedar inscrita dentro de la administración y sujeta a sus controles internos. Las instituciones de la democracia participativa - como lo es la comisión ciudadana analizada -, no pueden, sin que se viole el principio de soberanía, quedar controladas por los órganos constituidos cuyo poder en últimas emana del pueblo (C.P. art., 3). Tampoco exhibe ninguna sindéresis que el organismo ciudadano independiente llamado a controlar externamente la corrupción que pueda infestar a la administración pública, se reduzca a ser instancia adscrita o vinculada a la misma.

La circunstancia de que la administración central, por conducto de uno de los ministerios, brinda a la comisión ciudadana un mínimo apoyo logístico, no puede significar que ésta última se transforme en entidad de la rama ejecutiva. En igual sentido, la apropiación de una partida del presupuesto nacional con el objeto de soportar los gastos que demande el funcionamiento de esta comisión, no puede tener el efecto de conferir a este órgano naturaleza administrativa. A este respecto, debe la Corte precisar que los derechos fundamentales obligan al Estado a efectuar ciertas prestaciones o a suministrar determinados servicios, precisamente para permitir que ellos puedan ser efectivamente ejercidos por los ciudadanos. El otorgamiento de estas prestaciones, no estatiza o publica el ejercicio concreto de las libertades fundamentales, lo que fatalmente conduciría a la extinción de la libertad y a la emergencia de un Estado totalitario.

6. Desde el punto de vista funcional, menos todavía puede pretenderse homologar las competencias de la Comisión Nacional para La Moralización con las asignadas a la Comisión Ciudadana de lucha contra la Corrupción. En el primer caso, se trata de un ente público, situado dentro del Estado, cuya razón de ser gira en torno de la necesaria coordinación de políticas entre órganos del mismo y en punto a un asunto que es abordado por cada uno de ellos a través de competencias distintas. En el segundo caso, el ente que se conforma, independientemente del apoyo presupuestal o logístico que reciba por parte del Estado, tiene la naturaleza de mecanismo autónomo de participación ciudadana que externamente se encarga de facilitar el ejercicio del control externo de la gestión de la administración con el objeto de prevenir, controlar y denunciar la corrupción pública. La evidencia de que la coordinación entre los órganos del Estado constituya una función pública, al paso que la fiscalización ciudadana de la gestión administrativa sea una manifestación de un derecho fundamental, obliga a concluir que la pretendida absorción partía de un supuesto equivocado. En realidad, no pueden considerarse como homologables la función pública de una parte y, de otra, el ejercicio de un derecho fundamental.

7. La sociedad civil, por último, cuya presencia y actuación autónoma se garantiza a través de la comisión ciudadana, no puede marginarse constitucionalmente de la lucha contra la corrupción. En este sentido, la consecuencia de la eliminación de la comisión ciudadana, repercutiría en la supresión de un ámbito institucional que permitía la expresión autónoma de la sociedad civil. La ley, por el contrario, debería arbitrar medios para que los ciudadanos logren participar en las decisiones que los afectan (C.P. art. 2).

Lo anterior cobra mayor fuerza en asuntos como la lucha contra la corrupción. A ésta se asocian fenómenos que erosionan sensiblemente la credibilidad y eficiencia del sistema democrático; destruyen los presupuestos de la igualdad entre los miembros de la comunidad; quebrantan la independencia y confianza en el poder judicial; distorsionan los procesos de asignación de recursos y fijación de precios; dilapidan los recursos del erario derivados del pago de los impuestos; transforman el sentido de la política como búsqueda del interés general en la incesante creación de oportunidades de lucro personal mediante las cuales se operan ilegítimas transferencias de lo público a lo privado.

La creación de una comisión ciudadana que se proponga como meta establecer y ejercitar controles externos a la actuación de los funcionarios estatales, contribuye a modificar la actitud de la población frente a este flagelo. Robustecer institucionalmente los poderes originarios de los ciudadanos para controlar la gestión pública, creando mecanismos que aparejan poderes concretos para influir sobre un entorno que pone en peligro las bases y los valores más preciados de la

sociedad y del Estado, se inscribe decisivamente en el marco de la democracia participativa.

El avance de la democracia participativa tiene un valor positivo en términos constitucionales. La ley o el decreto con fuerza de ley que pretendan revertir los logros alcanzados, se somete a un *test* riguroso de constitucionalidad, pues la presunción de inconstitucionalidad que los acompañaría sólo podría desvirtuarse apelando a valores o principios constitucionales más importantes que la democracia. Meras exigencias de racionalización de la administración pública, no pueden esgrimirse para desmontar el control ciudadano externo previamente decretado por la ley, máxime si su admisión acarrearía la supresión de manifestaciones participativas esencialmente valiosas de la sociedad civil, que no puede descartarse o sustituirse por el Estado sin desconocer de raíz el alcance de la democracia participativa y sin omitir la preservación de un ámbito intangible que le sirve de presupuesto existencial a aquélla”.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado