Sentencia C-1713/00

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No señalamiento de norma constitucional infringida

ADICION DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No reiteración de necesidad y conveniencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Justificación de necesidad y conveniencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Autorización para derogar

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de reformar códigos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diferentes asuntos y disposiciones

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

Referencia: expediente D-2995

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 578 de 2000.

Actor: Ramiro Borja Avila.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre del año dos mil (2000).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ramiro Borja Avila demandó la Ley 578 de 2000 “Por medio de la cual se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos la Corte Constitucional procede a decidir respecto de la acción pública impetrada.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la ley demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.934, del 15 de marzo de 2000. Se subrayan las expresiones que el actor de manera subsidiaria solicita retirar del ordenamiento jurídico, en caso de no prosperar la inexequibilidad total por él propuesta.

“LEY 578 DE 2000

(marzo 14)

por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2o. En desarrollo de las facultades extraordinarias contempladas en el artículo anterior el Presidente de la República podrá derogar, modificar o adicionar entre otros los siguientes decretos: 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 352/97, 353/94 y las demás normas relacionadas con la materia.

Artículo 3o. Las Mesas Directivas de ambas Cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) Senadores de la República y cinco (5) Representantes a la Cámara, con el fin de participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración. De la comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado.

Parágrafo. Los decretos legislativos que se dicten en desarrollo de estas facultades no serán considerados Códigos.

Artículo 4o. La presente ley rige a partir de su promulgación.”

III. LA DEMANDA

El ciudadano Ramiro Borja Avila, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 578 de 2000 por cuanto la acusa de quebrantar los artículos 6°, 114, 150-10 y 158 de la Constitución Política.

Afirma que la expedición de la ley en estudio no se sujetó a los requisitos constitucionales porque el proyecto no se debatió en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes,

no obstante tratarse de diferentes materias, algunas de las cuales implican modificaciones del Código Laboral y del Régimen de Seguridad Social y que, por la misma razón, ha debido estudiarse por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes.

Relata que el Gobierno Nacional solicitó al Congreso facultades para "modificar" las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares (D.L. 1211/90, 85/89 y 1253/88), el reglamento de aptitud sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (D.L. 94/89) y para expedir el estatuto del soldado profesional "(que no existe como tal)", las cuales le fueron conferidas mediante la expedición de la ley que controvierte.

Agrega que el Congreso le otorgó al Gobierno Nacional, en la misma ley, facultades que no le fueron solicitadas para "derogar, modificar o adicionar" los siguientes asuntos: el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Indica que el Congreso confirió las facultades, algunas pedidas y otras no, en forma amplia, con perjuicio de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, sin advertir que los derechos laborales de dicho personal serían sometidos a derogación, modificación o adición.

De otra parte, sostiene que la ley bajo estudio no expresa los objetivos para los cuales se solicitaron las facultades, no precisa la materia e incluye diversos asuntos, lo cual, a su juicio, contraviene lo establecido en los artículos 150-10 y 158 de la Constitución Política, porque éstos preceptúan que el Gobierno debe motivar la solicitud, que si las facultades extraordinarias se conceden deben ser precisas y que cada ley debe tratar una sola materia.

Así mismo manifiesta que se vulneran los artículos 6°, 114 y 150-10 superiores, ya que no se cumplen las exigencias relativas a que las facultades deben otorgarse cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, con miras a que la delegación de la potestad legislativa sea excepcional. Recuerda que es deber del Congreso asumir el conocimiento de la situación del país y buscar las soluciones mediante el ejercicio de su facultad legislativa, y que si concede facultades al Gobierno para expedir leyes esta concesión no puede implicar el despojo sin límites de su responsabilidad, lo que a su juicio aconteció con la ley en estudio que confirió facultades discrecionales.

Por todo lo anterior, solicita se declare la inexequibilidad total de la Ley 578 de 2000 y en subsidio se retiren del ordenamiento las expresiones de la misma disposición "(..) así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía

Nacional y se dictan otras disposiciones.", que hacen parte del artículo 1°, como también la palabra "(..) derogar, (..)" y las expresiones "(..) 2584 de 93, 575 de 95 354 de 94, 572 de 95, 1214 de 90, 41 de 94, 574 de 95, 262 de 94, 132 de 95, 352 de 97, 353 de 94 y las demás normas relacionadas con la materia."

## IV. INTERVENCIONES

### 1. Intervención del Comandante General de las Fuerzas Militares

El Mayor General Fernando Tapias Staheling, en su calidad de comandante general de las fuerzas militares, interviene en el proceso de la referencia para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la Ley 578 de 2000, con base en los siguientes argumentos:

Para empezar señala que las materias para las cuales se solicitaron las facultades no corresponden a ninguna de las restricciones señaladas en el artículo 150-10 constitucional y que se dieron los presupuestos constitucionales de necesidad y conveniencia, "pues se trata de legislar en forma extraordinaria en materias prioritarias y altamente especializadas estrechamente relacionadas con la seguridad y la defensa nacional, propias de la estructura y el funcionamiento de las fuerzas Militares y de la Policía Nacional, cuya misión es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, y el orden constitucional; así como el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas."

El interviniente manifiesta que la Ley 578 de 2000 permite la expedición de una normatividad integral con miras a fortalecer las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de tal manera que puedan dar cumplimiento efectiva y específicamente a las funciones que la Constitución Política les asigna.

Respecto de la expresión "precisas facultades", contenida en el numeral 10° del artículo 150 constitucional señala que se debe "tomar dentro de una exégesis restrictiva a tal punto que impidan al ejecutivo, expedir normas conexas, integradas y (sic.) interrelacionadas como las señaladas en los artículos 1 y 2" de la Ley 578 de 2000, "por cuanto ellas guardan correspondencia una a las otras, a tal punto que encontrarse con esa limitación la facultad otorgada se haría inaplicable y mutilada al no poder desarrollar las facultades en procura de establecer una normatividad armónica, coherente y que guarde relación con las necesidades actuales y con las propias normas modificadas."

De otra parte, considera que de conformidad con la Sentencia C-252 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, por código se debe entender un "conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho", por lo que estima que la Ley 578 no faculta al Gobierno Nacional para expedir leyes con tales especificaciones, ni para modificar estatutos que alcancen tal denominación "y por ello se desvirtúa así también que el Congreso de la República a (sic.) subrogado su facultad de legislar al Presidente de la República, por cuanto con la ley 578 de 2000 de manera alguna se esta (sic.) expidiendo ni derogando códigos."

A lo anterior agrega que “se considera inconveniente, poco práctico y que va en contra del principio de la economía, el argumento del demandado en el sentido que por cada decreto que se faculta derogar sea expedida una ley de facultades extraordinarias, ello daría al traste con una mayor congestión en los trámites del congreso (sic).”

Respecto de los requisitos exigidos por el artículo 150-10 constitucional señala: “Las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 578 de 2000 fueron solicitadas expresamente por el Gobierno a través del proyecto que fuera radicado el 2 de mayo de 2000 en la Secretaría General del honorable Senado de la República, por el señor Ministro de Defensa Nacional, con un artículo ajustado al mandato constitucional.” “El proyecto fue aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras los días 6 y 13 de diciembre de 2000, tal como aparece publicado en la Gaceta del Congreso 549.”

Para finalizar solicita se acumule este proceso al expediente radicado con el número D-2959.

1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, interviene dentro del proceso de la referencia para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la Ley 578 de 2000, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para empezar la interviniente señala que el cargo según el cual la Ley 578 de 2000 autoriza la modificación de códigos no corresponde a la realidad, toda vez que los estatutos de personal de cualquier entidad del sector público no son códigos, sino normas que materializan la relación legal y reglamentaria que vincula a los funcionarios públicos con el Estado y que, así concebidas, dichas facultades pueden ser concedidas al Gobierno Nacional porque no lo prohibe el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

En cuanto al cargo porque la ley de facultades no fue estudiada por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, sostiene que leyes como ésta no deben pasar por dichas comisiones pues no se está regulando una materia sino que se están otorgando facultades para hacerlo. Agrega que para que las facultades extraordinarias sean aprobadas, según el artículo 150-10 superior, solo se requiere la votación de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, requisito que afirma se cumplió para la expedición de la ley bajo examen.

A propósito de la solicitud que el Gobierno Nacional hizo al Congreso para el otorgamiento de las facultades, indica que no es cierto que éste haya otorgado algunas no incluidas en tal pedimento porque, relata que, desde el principio, el Gobierno planteó al Congreso la necesidad de reformar las normas de carrera, el régimen disciplinario, la evaluación, los reglamentos de invalidez y el régimen de incapacidades de la Fuerza Pública y del personal civil que presta sus servicios al Ministerio de Defensa, como también el estatuto del soldado profesional.

Agrega que las disposiciones que regulan las anteriores materias son diversas pero conexas,

de tal manera que al modificar algunas se deben adecuar las otras para que resulte una normatividad coherente, por lo que “se hizo necesario precisar cada una de las normas que implicaba el desarrollo de las facultades”. Estima que lo anterior no implica que el Congreso hubiere otorgado más facultades de las solicitadas porque siempre se tuvo certeza y claridad de los aspectos que era necesario modificar.

Estima que el artículo 154 constitucional permite a las Cámaras introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno, para que sean debatidas y que, por ello, no se puede, como lo pretende el actor, acusar de inconstitucional un proyecto porque el Congreso le introdujo cambios a la propuesta que le fuera presentada, porque, de ser así no tendría sentido someter a la consideración de dicha Corporación lo que no puede modificar.

Sostiene que, contrario al decir del demandante, el Congreso si puede desprenderse de su facultad legislativa porque así lo dispone el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, aunque reconoce que dicha delegación es excepcional.

Indica que la ley en estudio precisa las facultades que se conceden, porque delimita las materias en las cuales el Gobierno puede intervenir, lo cual implica que no se puedan ejercer en forma discrecional.

Aduce que, como se puede constatar en la exposición de motivos que acompañó al proyecto, los objetivos se pusieron a consideración del Congreso, de tal suerte que encuentra irrelevante que no figuren en el texto de la Ley, por cuanto, a su juicio, lo que la Constitución Politica exige es que los motivos se sometan a consideración y sean evaluados por el Organo Legislativo.

Frente al cargo según el cual la ley en estudio autorizó legislar sobre varias materias, quebrantando el principio de la unidad de materia, conceptúa que se trata de una sola materia, contenida en diversos decretos los cuales deben modificarse simultaneamente por la relación que guardan entre sí, por lo tanto considera que el actor formula la acusación porque no tiene un concepto claro de dicho principio.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2266, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 11 de agosto de 2000, presentó escrito en el cual solicita acceder a las pretensiones del demandante.

El Jefe del Ministerio Público informa que para el proceso D-2959, que cursó en esta Corporación -C-1493 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Diaz-, rindió el concepto No. 2241 el 11 de julio de 2000, mediante el cual solicitó, petición que reitera, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 578 de 2000.

Para el efecto, transcribe el concepto presentado en aquella oportunidad, en el que estudia por separado los aspectos formales y los de fondo. Este se sintetiza como sigue:

En primer término, manifiesta que el Congreso de la República aprobó la Ley 578 en ejercicio de las competencias asignadas en el artículo 150-10 de la Constitución Política. A continuación, realiza una síntesis del trámite que dio al proyecto de ley dicha Corporación

para concluir que:

– El Gobierno omitió exponer las razones de conveniencia y necesidad en relación con las facultades que solicitó para reformar las normas que rigen a la Policía Nacional, el sistema de salud de las Fuerzas Militares y la totalidad de los Decretos 1211 de 1990, 85 de 1989, 1253 de 1989 y 94 de 1989, lo cual vulnera el artículo 150-10 de la Constitución Política.

– Se surtió una modificación sustancial al proyecto de ley, en su paso de la Cámara de Representantes al Senado de la República, de tal magnitud "que debió dar lugar al trámite señalado en los artículos 177, 178 y 179 de la Ley 5 de 1992, permitiendo que la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes reconsiderara la novedad y decidiera sobre ella."1.

En consecuencia, considera que esos vicios se relacionan tanto con el procedimiento en la formación de la ley, como con el fondo de la función legislativa que le compete al Congreso, todo lo cual acarrea la inconstitucionalidad de la ley bajo examen, porque vulnera los artículos 150-10 y 160 de la Constitución Política.

Por lo tanto, conceptúa que las facultades nunca fueron concedidas adecuadamente y solicita "la inconstitucionalidad de la Ley 578 de 2000 a partir de la fecha de su expedición", con apoyo de la sentencia C-702 de 1999 de esta corporación.

En lo relativo a los vicios de fondo, señala que la Ley 578 trae una serie de expresiones vagas. Arguye que la Constitución Política -artículo 150-10-preceptúa que las facultades extraordinarias deben ser precisas, con el objeto de que se ejerzan dentro de los parámetros señalados, empero que en la ley en estudio este requisito no se cumple.

De otra parte, hace referencia al artículo 3o. de la ley en estudio, relativo a la participación del Procurador General de la Nación en la comisión redactora de la ley de facultades, y se detiene en las razones por las cuales esta Corporación debe excluirlo del ordenamiento jurídico, las cuales no amerita mencionar, habida cuenta que en aquella oportunidad el cargo prosperó y en ésta no fue formulado.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra la Ley 578 de 2000, por tratarse de una ley expedida por el Congreso de la República en uso de las facultades conferidas por el numeral 10 del artículo 150 ibídem.

### 2. El problema jurídico planteado

Corresponde a la Corte decidir si la Ley 578 de 2000 fue dictada con el lleno de los requisitos constitucionales, y en particular si asiste o no razón al actor cuando afirma que: i) el proyecto no fue debatido en las comisiones que correspondía en razón a las materias a las que se refieren las facultades otorgadas, ii) el Congreso de la República le concedió al Presidente de la República facultades no solicitadas para derogar textos existentes iii) en el

texto de la misma no figuran las razones que motivaron al Gobierno para demandar su expedición iv), dichas facultades fueron imprecisas v) con ellas se termina facultando al Gobierno para expedir códigos, contrariando el numeral 10 el artículo 150 de la Constitución Política. Y vi) que con ellas se quebranta el principio de unidad de materia porque, al decir del demandante, en un solo texto se concedieron facultades para legislar sobre varias materias, contrariando el artículo 158 del ordenamiento constitucional.

3. Consideraciones previas

Por cuanto algunos de los cargos ya fueron objeto de análisis por esta Corporación en sentencia precedente, y que algunos de ellos no pueden ser estudiados, en razón de ineptitud de la demanda, la Corte, antes de entrar en el análisis de fondo de los cargos planteados, debe señalar las siguientes consideraciones previas:

3.1 Cosa juzgada constitucional en relación con las expresiones "(..) y se dictan otras disposiciones.", "y las demás normas relacionadas con la materia", contenidas en los artículos 1° y 2º, de la Ley 578 de 2000, respectivamente.

Las expresiones "y se dictan otras disposiciones","y las demás normas relacionadas con la materia" contenidas en los artículos 1° y 2º, de la Ley 578 de 2000 fueron objeto de examen constitucional por parte de esta Corporación y, mediante providencia C-1493 del 2 de noviembre de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se excluyeron del ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, en virtud de que ha operado la cosa juzgada constitucional respecto de las expresiones "y se dictan otras disposiciones" y "y las demás normas relacionadas con la materia" contenidas en los artículos 1° y 2º, de la Ley 578 de 2000, según el mandato del artículo 243 de la Constitución Política, habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia C-1493 del 2 de noviembre de 2000, y así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

3.2 Decisión inhibitoria en relación con los cargos por vicios de forma en el trámite, invocados por no haberse dado trámite al proyecto en las Comisiones que correspondía según su materia y porque en su texto no figuran las razones que motivaron al Gobierno para solicitar la concesión.

En la misma Sentencia C-1493 de 2000, la Corte resolvió declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la acusación por vicios de trámite formulada contra la ley en estudio, debido a que el demandante no hizo ninguna acusación dirigida a demostrar dicho cargo.

Ahora bien, aunque en esta oportunidad exista absoluta libertad para que la Corte se pronuncie sobre los cargos formulados contra la ley en estudio por estos vicios, ha de destacarse que las acusaciones conforme a la cuales la expedición de la Ley 578 de 2000 no se sujetó a las prescripciones constitucionales por no haberse tramitado en las Comisiones que correspondía y porque en su texto no figuran las razones que motivaron al Gobierno para solicitar la concesión, no cumplen con los requisitos a que debe sujetarse la acción por inconstitucionalidad -artículo 2° Decreto 2067 de 1991-, toda vez que el actor no señala las disposiciones vulneradas, razón por la cual no resulta posible hacer respecto de este cargo pronunciamiento de fondo y así se resolverá.

1. El análisis de los cargos

Entra en consecuencia la Corte a analizar los cargos válidamente configurados y en primer lugar los relativos a la supuesta concesión por el Organo Legislativo de facultades no pedidas o sobre las cuales no se haya hecho expresión de la necesidad y conveniencia respectiva.

3.1 Las facultades extraordinarias fueron solicitadas por el Gobierno y luego adicionadas en su contenido a su iniciativa, sin que la reiteración de la expresión inicial de la necesidad y conveniencia de las mismas fuera necesaria.

El actor acusa la Ley 578 de 2000, y el señor Procurador General de la Nación apoya dicha acusación, por quebrantar el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política, entre otras razones, porque, según él, el Gobierno solo solicitó facultades para modificar los decretos leyes 1211 de 1990, 085 de 1989, 1253 de 1988 y 094 de 1989 y para expedir el Estatuto del Soldado Profesional en tanto que el Congreso de la República le concedió, además de las solicitadas, facultades para "derogar, modificar o adicionar" los decretos leyes 2584 de 1993, 575 de 1995, 354 de 1994, 572 de 1995, 1214 de 1990, 41 de 1994, 574 de 1995, 262 de 1994, 132 de 1995, 352 de 1997 y 353 de 1994 sin que en relación con estas últimas normas el Gobierno haya hecho manifestación expresa de su solicitud ni, en sentir del señor Procurador, se haya hecho la exposición de la necesidad y conveniencia de otorgar las facultades referidas.

Por lo tanto corresponde establecer, con claridad, el contenido de la petición del Gobierno Nacional, tanto en la exposición de motivos como en las distintas intervenciones de sus representantes, ante el Congreso de la República, para establecer los términos en que fue presentada dicha solicitud así como la expresión de la necesidad y conveniencia de otorgar las facultades pedidas.

En relación con este primer punto, ya tuvo oportunidad de pronunciarse la Corte en la sentencia C-1493/2000 con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz para desvirtuar los argumentos esgrimidos en esa ocasión, los cuales coinciden en gran parte sobre este aspecto con los señalados en la presente demanda.

Resulta útil por lo tanto transcribir aquí la respuesta que ya dio la Corte en relación con la existencia de una clara manifestación de voluntad por parte del Gobierno en cuanto al contenido de las facultades solicitadas; manifestación que como consta en el expedientes respectivo, fue hecha inicialmente mediante escrito del 2 de mayo de 2000 y posteriormente ratificada y ampliada, mediante comunicación fechada el 15 de septiembre del mismo año y firmada por el señor Presidente de la Repùblica y el Ministro de Defensa2.

En ella la Corte ya había igualmente rechazado el argumento según el cual no se hizo en debida forma por parte del Gobierno la manifestación de las razones de necesidad y conveniencia de las facultades solicitadas, las que fueron claramente expuestas por el Gobierno y aceptadas por el Congreso como consta en las respectivas gacetas.

En esa ocasión la Corte específicamente dijo :

“El proyecto de ley que luego se convirtió en la acusada, fue presentado al Senado de la República por el Ministro de Defensa (E) de la época, General Fernando Tapias Stahelin, el 2 de mayo de 1999 y repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, para lo de su competencia, según consta en la Gaceta del Congreso No. 140 del 4 de junio de 1999.

En dicho proyecto de ley el Gobierno Nacional solicitó facultades extraordinarias al Congreso, justificando la necesidad y conveniencia de concederlas, en éstos términos: “De otra parte, en este caso, se dan los presupuestos constitucionales de necesidad y conveniencia, por tratarse de una materia especializada y prioritaria, que por estar estrechamente ligada a la reforma castrense, en lo que se refiere a los procedimientos de manejo y administración del personal militar y a las normas de carrera de tales servidores, requiere un procedimiento legislativo análogo al adoptado por el honorable Congreso de la República para la reforma de la Policía Nacional. El propósito de conseguir la paz en que está comprometido el Estado colombiano, demanda la transformación de algunas instituciones, entre ellas, las Fuerzas Militares, a fin de armonizarlas con los cambios que requiere el país entero para que los ciudadanos tengan una adecuada y eficaz satisfacción de sus necesidades fundamentales, tales como: la seguridad y defensa. La iniciativa de reforma y reestructuración nace de las entrañas mismas de las Fuerzas Militares, quienes, conscientes de su papel en la vida nacional, han hecho un diagnóstico de su situación actual, concluyendo que su cambio debe tender hacia el fortalecimiento institucional, con hombres y mujeres mejor preparados, con respaldo legal acorde a su misión y funciones, desarrolladas con ética y liderazgo (….) Algunos de los requerimientos básicos de orden legal de las Fuerzas Militares se suplen con la adecuación de sus estatutos de carrera, de régimen disciplinario, de evaluación y clasificación, de capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones y carrera del soldado profesional. Estos aspectos son de la esencia misma de la formación y desempeño de los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares. La especialidad, complejidad y urgencia de dar solución a estos importantes asuntos, determinan la necesidad de adoptar las normas legales que los regirán y para ello propone revestir al Gobierno Nacional de las facultades extraordinarias….”

Después de aprobado el proyecto en primer debate, en la Comisión Segunda del Senado, el Gobierno reiteró la petición de facultades extraordinarias ante esa misma corporación, complementando los decretos que serían objeto de modificación, razón por la que considera el Procurador que ha debido exponerse respecto de dichos ordenamientos la necesidad y la conveniencia de otorgar las facultades pedidas.

No comparte la Corte el punto de vista del Procurador, pues si bien es cierto que en la reiteración que de la solicitud de facultades hizo el Gobierno al Senado, se adicionaron algunos decretos que también serían objeto de modificación como consecuencia de la regulación de los asuntos para los cuales se pedían aquéllas, no es menos cierto que tales ordenamientos se refieren a las mismas materias sobre las que versaba la primera solicitud, sin variar su núcleo esencial, esto es, regímenes de carrera, disciplinario, de incapacidades, invalideces, indemnizaciones, etc. del personal que integra las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En consecuencia, mal podría exigirse que se adujera nuevamente la necesidad y la conveniencia de las facultades pues tal requisito ya se había cumplido.

En lo atinente a la obligación del Gobierno de justificar la necesidad de las facultades, es

ilustrativa la siguiente sentencia:

“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. No le es dable, a quien hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad utilizar un metro para medir el grado y ámbito de la justificación de las facultades, pues como se dijo antes, existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en cuanto a dicha justificación tanto en el Gobierno como en el Congreso.” sent. C-119/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell

En consecuencia, considera la Corte que la necesidad y la conveniencia de conferir las facultades extraordinarias aquí demandadas, fue claramente expuesta por el Gobierno y aceptada por el Congreso como se observa en los antecedentes legislativos (ver Gacetas del Congreso Nos. 170, 542 y 549/99).”

La Corte encuentra por tanto plenamente desvirtuados los cargos relativos a este aparte de la demanda, los cuales resultan igualmente infundados en relación con la supuesta inexistencia de solicitud de facultades para derogar determinadas normas como a continuación se señala.

4.2 La facultad de derogar se encuentra contenida en la petición de las faculta para reestructurar las fuerzas armadas y de policía.

Expresa el demandante que el Congreso otorgó al Presidente de la República, mediante la expedición de la ley en estudio, la facultad de derogar las normas relacionadas en el artículo segundo de la ley acusada, sin que tal facultad haya sido solicitada por el Gobierno en contravención al mandato del artículo 150-10 de la Constitución Política.

Para estudiar el anterior cargo corresponde detenerse en la exposición de motivos mediante la cual el entonces Ministro de Defensa Nacional sometió a consideración del Organo Legislativo del Poder Público la necesidad de conferir facultades al Presidente de la República para “adecuar” los Estatutos de Carrera, Régimen Disciplinario, de Evaluación y Clasificación de Capacidad Sicofísica, incapacidades, invalideces, e indenmizaciones de las Fuerzas Militares y de Policía, así como la carrera del Soldado Profesional.

En dicha oportunidad el representante del Gobierno Nacional expuso que la iniciativa de “restructurarse” surgió de las Fuerzas Militares, debido a la conciencia de sus miembros de emprender una “transformación” que hiciera posible su fortalecimiento institucional. Además, se utilizó el vocablo “modificar”, para concretar la petición, al proyectar lo que podría ser el texto de la ley, de aceptarse dicho pedimento.

Por lo anterior, no es dable afirmar que la autorización para “derogar” las disposiciones, cuya mención concretó la solicitud gubernamental, no fue solicitada, porque al parecer de la Corte el Congreso lo que hizo fue utilizar las expresiones “expedir, modificar, derogar y adicionar” debido a que son éstas las acepciones que se adecuan al trabajo legislativo que debía emprender el Presidente de la República para lograr la transformación y reestructuración que le fuera expuesta a la Corporación Legislativa, en relación con las fuerzas militares y de policía.

En consecuencia, el cargo formulado contra la expresión “derogar”, contenida en el artículo 2° de la Ley 578 de 2000, porque, a juicio del actor, su mención implica la concesión de facultades extraordinarias no pedidas por el Gobierno Nacional, vulnerando el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política, no prospera y así habrá de declararse.

4.3 Las facultades concedidas no lo fueron para reformar Códigos ni comportan la modificación de los mismos en el sentido señalado por la jurisprudencia Constitucional.

La Corte habrá de estudiar el cargo formulado por el actor de conformidad con el cual el Congreso, al expedir la Ley 578 de 2000, desconoció el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política porque concedió al Gobierno Nacional facultades para expedir disposiciones propias de códigos.

Ahora bien, del texto del artículo constitucional en estudio se desprende, con claridad, que no obstante las restricciones dirigidas a que el Congreso de la República ejerza su función constitucional de hacer las leyes y las delegue solo cuando la necesidad y la conveniencia nacional lo demanden, el Presidente de la República está legitimado para solicitar y el Congreso autorizado para concederle facultades extraordinarias, siempre que el acontecer nacional lo requiera, salvo la expedición, entre otras leyes, de aquellas que, en forma coherente y sistemática, regulan íntegramente una determinada materia.

En consecuencia el cargo en estudio no puede prosperar, habida cuenta que la restricción constitucional ha de entenderse circunscrita, como el mismo texto lo indica, a la expedición del cuerpo legislativo que debido a su estructuración alcanza la denominación de “código” y no a todos los asuntos tratados en él.

Lo anterior por cuanto, de interpretarse la restricción extensivamente, como el actor lo demanda, además de contradecir el texto constitucional se haría nugatorio el ejercicio de la atribución del Congreso para otorgar y del Presidente para solicitar dichas facultades, en desmedro de la necesidad y conveniencia nacionales y contra el querer del Constituyente. Por tanto el cargo formulado contra la ley en estudio, porque la facultad de expedir códigos no puede ser delegada, no puede prosperar debido a que, al parecer de la Corte, esta autorización no se entiende concedida aunque las atribuciones comprendan asuntos que pueden ser tratados en ellos.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte ha sido suficientemente explícita tanto en la identificación de la noción de Código3 como sobre el contenido de la prohibición de efectuar reformas como la invocada por vía de facultades extraordinarias. Al respecto ha dicho concretamente la Corte:

“Como quedó definido en sentencias, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohibe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla”4.

Es más, la Jurisprudencia señala claramente que no toda modificación a una norma reconocida como código implica el quebrantamiento de la Constitución:

Por lo tanto queda plenamente refutado el argumento del actor en este campo, del cual deriva, por cierto, buena parte de su acusación contra la norma en examen.

4.4 La mención de diferentes asuntos y disposiciones no desconoce, en si misma, el principio de unidad de materia, como tampoco la precisión de las facultades otorgadas.

Considera el actor que la Ley 578 de 2000, quebranta el artículo 158 constitucional porque encuentra que el Congreso concedió al Presidente de la República facultades para expedir normas relativas a “cantidad de materias” lo cual contravendría tanto el principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), así como el carácter necesariamente preciso de las facultades (art.150-10).

Empero, al parecer de la Corte las facultades le fueron concedidas al Presidente de la República para regular aspectos relativos al régimen del personal vinculado a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional. De tal manera que la ley en estudio no desconoce el artículo 158 constitucional, sino que, por el contrario, lo desarrolla debidamente, ya que, con el objeto de darle precisión al mandato, relaciona los distintos aspectos y estatutos que pueden ser modificados, precisión que no puede calificarse de violatoria del principio de unidad, debido a que, aunque sean diferentes, dichos estatutos regulan en conjunto la misma materia y persiguen idénticos objetivos.

En relación con dicho principio la jurisprudencia ha hecho énfasis en la necesidad de una interpretación amplia y consecuente con el trabajo legislativo. Así en la sentencia C-487/00 con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell concretamente expresó:

“La Corte se ha referido al principio de la unidad de materia, y ha señalado que éste se inspira en el propósito de conseguir que el Legislador, racionalice y tecnifique el proceso normativo, que se consigue si el proyecto de que se trate, adopta un tema o asunto principal con arreglo al cual se desarrolla e integra todo el cuerpo normativo del mismo. Pero sin embargo ha precisado que dada la importancia que tiene el principio democrático en el ordenamiento constitucional, la unidad de materia debe ser interpretada de manera amplia. Por consiguiente, sólo se violan las reglas que busca preservar ésta cuando una determinada norma no guarda relación objetiva causal o teleológica con la temática general que denomina en la ley de la cual forma parte. Es de anotar, que cuando el Constituyente estableció el

principio de la unidad de materia en modo alguno cualificó la noción de ésta, pues sólo condicionó su exigencia a la circunstancia de que hubiera una relación material, objetiva, racional y evidente entre el asunto que se debía regular y el articulado contentivo de su desarrollo. Lo que resulta inaceptable y opuesto por consiguiente al aludido principio es la ausencia de conexidad entre las diferentes normas que integran la ley y la cuestión principal que constituye el objeto de dicha regulación".

Por lo anterior los cargos formulados contra la ley en estudio por desconocer el artículo 158 de la Constitución Política no pueden prosperar y así habrá de declararse.

Finalmente en relación con la supuesta imprecisión de las facultades, como resultado del señalamiento de una serie de normas específicas que permitirían al ejecutivo, según el demandante, entrar a legislar sobre los mas variados aspectos, parece clara la inconsecuencia del argumento, en la medida en que precisamente lo que quiso el legislador con dicho listado fue delimitar de manera precisa el ámbito de acción dejado en manos del Gobierno para permitir la reestructuración de las Fuerzas Militares y de Policía.

La Corte al estudiar el fundamento jurídico que avala el requisito de precisión de las facultades extraordinarias señaló:

"… debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación."6

En el mismo sentido sostuvo:

"En punto a la exigencia de precisión, materia del presente debate, la jurispridencia ha sostenido que si bien por su intermedio se busca establecer parámetros claros al acto condición propia de la función legislativa extraordinaria, el mismo no comporta una limitación absoluta ni rigurosa que obligue al Congreso a definir en forma meticulosa el contenido de los asuntos materia de regulación normativa, reduciendo a su mínima expresión el ejercicio de las facultades y, por ende, tornándolas inoperantes e innecesarias.7

En consecuencia tampoco cabe aceptar este argumento del demandante y así se resolverá.

## VII CONCLUSION

La Corte, en armonía con las consideraciones expuestas en torno de los cargos propuestos por el demandante, ha de concluir que no están llamadas a prosperar las pretensiones formuladas en la demanda, de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 578 de 2000 en su integridad, ni en los apartes que a manera de petición subsidiaria formuló el demandante y así lo declarará en la parte resolutiva.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE para fallar de fondo respecto de los cargos formulados por vicios formales contra la Ley 578 de 2000, por ineptitud de la demanda.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1 de la Ley 578 de 2000 salvo la expresión "y se dictan otras disposiciones" en relación con la cual debe ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1493 de 2000 que declaró su inconstitucionalidad.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 de la Ley 578 de 2000 salvo respecto de la expresión "y las demás normas relacionadas con la materia" en relación con la cual debe ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1493 de 2000 que declaró su inconstitucionalidad

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

FABIO MORON DIAZ

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E)

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H, ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-1713/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No concesión para derogar (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-2995

Me separo parcialmente de la decisión adoptada por la Corte, pues coincido con el actor en cuanto afirma -sin que ello hubiere sido satisfactoriamente desvirtuado en la Sentencia- que el Gobierno no pidió facultades para “derogar” textos normativos anteriores y, por tanto, no podía el Congreso motu proprio agregar una atribución de tanta trascendencia sin violar la Carta Política (art. 150, numeral 10).

Por otra parte, entiendo que el principio constitucional de unidad de materia sí se opone a que en una misma ley de facultades se incorporen los más diversos aspectos, como en este caso los propiamente estructurales de las fuerzas militares y la Policía Nacional y los de

salud, laborales, de carrera, de evaluación, disciplinarios..., ya que en realidad, mediante leyes habilitantes de esta clase, se traslada en bloque, del Congreso al Gobierno, un amplísimo campo de la potestad legislativa, que, según lo que se infiere del fallo, todo lo puede comprender con la sola exigencia de que haya algún elemento común entre los diversos asuntos.

A mi juicio, el Constituyente de 1991 buscó justamente lo contrario: evitar que el Gobierno, por la vía de las facultades extraordinarias, desplazara y sustituyera de modo general al legislador ordinario. Las posibilidades de legislar por decreto, que ofrece el artículo 150, numeral 10, deben ser, como su nombre lo indica, extraordinarias, y no convertirse en la regla general a partir de una simple enunciación de las materias objeto de facultades.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 Cargo en todo caso que el demandante de este proceso no invoca en su demanda.

2 La primera comunicación fue recibida en el Congreso de la República el día 4 de mayo, mientras que la segunda comunicación aparece recibida el día 17 de septiembre, como obra por cierto igualmente en un nuevo expediente sometido al estudio de la Corte sobre este mismo tema (Expediente D3224 relativo al ejercicio de las facultades concedidas).

3 Sentencia C-252-94 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.

4 Sentencia C-077/97M.P. Antonio Barrera Carbonell

5 Sentencia C-296/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Sentencia C-119 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

7 Sentencia C-032 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.