C-434-92

Sentencia No. C-434/92

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD/SENTENCIA INHIBITORIA-Improcedencia/TRANSITO CONSTITUCIONAL/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Corte Constitucional como órgano especializado del Control Constitucional, dentro de nuestro régimen, puede reconocer como derogada una disposición de rango legal que resulta abiertamente contraria a la nueva normatividad constitucional pero debe emitir un pronunciamiento de inconstitucionalidad, con la virtualidad de la cosa juzgada; también puede ocurrir que la nueva normatividad constitucional no resulte abiertamente contraria a la legislación anterior y deba esta Corporación adentrarse en un juicio de fondo que la obliga a elaborar reflexiones y deducciones especiales que no conducen directamente a una conclusión sobre el punto de constitucionalidad en cuestión; en estos eventos, la confrontación entre la legislación anterior y la nueva Carta tampoco se puede resolver con un pronunciamiento inhibitorio y exige, por diversas razones relacionadas con la seguridad jurídica, un fallo que decida en uno u otro sentido con fuerza de cosa juzgada la cuestión.

Esta es la consecuencia lógica y natural del principio de la eficacia de la Constitución como norma directamente aplicable, que obliga a todos los órganos del poder publico dentro de nuestro Estado de Derecho, y habilita a los jueces ordinarios, dentro del marco de lo dispuesto por el Artículo 4o. de la Carta Fundamental, de remoto origen y larga tradición nacional, para no aplicar la ley en los casos concretos en los que se plantee la contradicción entre la legislación anterior y la nueva Constitución.

La regulación constitucional sobre el tema del procedimiento a seguir para la elaboración de la ley, no se aplica retroactivamente, salvo mención expresa de la Carta.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

El requisito formal, especialmente previsto en la Carta de 1886 para efectos de regular la expedición de las leyes de facultades extraordinarias, es decir, el de su limitación temporal, se cumplió cabalmente ya que el artículo 2o. de la Ley 60 de 1990 del que forma parte la

disposición acusada (numeral 1o.), establece un preciso ámbito temporal para el ejercicio de la facultad conferida.

El segundo de aquellos requisitos formales especiales es el de la precisión, y, en la disposición acusada, aparece con claridad que no deja duda de su cumplimiento, un conjunto de expresiones y enunciados normativos que señalan los límites precisos de la facultad legislativa conferida extraordinariamente al ejecutivo; dichas expresiones contraen el ámbito de la función legislativa extraordinaria, conferida a la precisa materia de las condiciones de retiro del servicio de los funcionarios que atienden los empleos en las distintas ramas y organismos del poder público; obviamente, es claro que el sentido y el significado de los términos utilizados por aquellos enunciados normativos comprende a todos los destinos públicos para los que la propia Constitución no señala unos procedimientos o unas hipótesis especiales de retiro.

La disposición acusada comprende, pues, la facultad de señalar dentro del marco de la Carta, las causales de retiro de los funcionarios públicos tanto de libre nombramiento y remoción como a los de Carrera Administrativa.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Desarrollo/EMPLEADO PUBLICO-Retiro/RETIRO DEL SERVICIO

Para esta Corporación el numeral 1 del art. 2 de la ley 60/90 no violó ninguno de los artículos de la Constitución de 1886 citados por el actor, ya que fue expedida dentro de las competencias del legislador ordinario que bien podía trasladar temporalmente al Ejecutivo y, además, con ella no se desconoce ningún otro de los derechos garantizados por aquella Carta Constitucional en el titulo III; en este sentido, no existe desconocimiento al Derecho Constitucional al Trabajo, ni deja de brindarse la especial protección que le debe el Estado, pues se trata simplemente de facultar al legislador extraordinario para establecer un régimen especial de condiciones legales de retiro de los servidores públicos, el que bien pudo ser expedido por el legislador extraordinario asegurando dicha protección o nó, cuestión que se resuelve en el examen del acto de desarrollo de dichas facultades y no propiamente en este juicio sobre la Ley.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Finalidad/DECRETO LEGISLATIVO/UNIDAD NORMATIVA/PROPOSICION JURIDICA COMPLETA

Extender a otros aspectos el examen de constitucionalidad de una norma respecto de la cual sólo se predica aquel cargo sui géneris, es abrir la puerta de la acción pública a formulaciones extrañas a su carácter y contrariar sus fines; en verdad dicha acción es un derecho político de los ciudadanos que supone necesariamente la presentación de una demanda simple y sin formulismos especiales contra una ley o un acto de aquella naturaleza, pero con el deber de plantear un cargo de violación a la Constitución Nacional, ya que la Corte no tiene en estos casos de la acción pública una potestad discrecional de atracción del objeto de su juicio, si no se formula cuando menos un cargo de inconstitucionalidad para, de ser necesario, integrar la unidad normativa completa.

LEGISLACION PREEXISTENTE-No derogatoria

SALA PLENA

Ref: Expediente No. D-026

Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el numeral 1o. del artículo 2o. de la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1660 de 1991.

Actor:

RAIMUNDO MENDOZA AROUNI

Magistrado Sustanciador:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Aprobado por Acta No. 57

Santafé de Bogotá, D.C., junio veinticinco (25) de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano RAIMUNDO MENDOZA AROUNI presentó ante la Corte Suprema de Justicia la demanda de la referencia el día trece (13) de Septiembre de mil novecientos noventa y uno (1991); posteriormente, dicha Corporación remitió a la Corte Constitucional el expediente correspondiente en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 24 transitorio de la

Constitución Política de 1991.

En esta Corte se admitió la demanda; se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio y simultáneamente se produjo el traslado del expediente al Despacho del señor Procurador General de la Nación quién rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites que para esta clase de procesos establece la Constitución Nacional y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a proferir el fallo correspondiente.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"LEY 60 DE 1990

"…

"art. 2o.-…

1. Determinar las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios. En desarrollo de esta facultad se podrán establecer sistemas especiales del (sic) retiro del servicio mediante compensación pecunaria, como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, para lo cual se precisará la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de la indemnización que se pagará, y el procedimiento para su reconocimiento".

MINISTERIO DE HACIENDA

Y CREDITO PUBLICO

DECRETO NUMERO 1660

del 27 de junio de 1991

"Por el cual se establecen sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación

pecuniaria y se dictan otras disposiciones".

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1o. del artículo 2o. de la Ley 60 de 1990,

DECRETA:

CAPITULO I

ARTICULO 1o. Campo de aplicación.

Las normas del presente Decreto serán aplicables a los empleados o funcionarios de las distintas ramas y organismos del poder público, así: La Rama Ejecutiva, los empleados del Congreso Nacional, la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARAGRAFO. Este Decreto no se aplicará al personal de las Fuerzas Militares, a los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, al personal de la Policía Nacional, a los empleados civiles al servicio de la misma, y a los trabajadores oficiales.

ARTICULO 2O. Causales de retiro del servicio.

Establécense como nuevas causales de retiro del servicio las siguientes: insubsistencia con indemnización y retiro voluntario mediante bonificación, las cuales implican la cesación definitiva en el ejercicio de funciones públicas, y se aplicarán a los empleados o funcionarios amparados por derechos de carrera, inscritos o en periodo de prueba, y a los de libre nombramiento y remoción, según se determina más adelante.

CAPITULO II

INSUBSISTENCIA CON INDEMNIZACION

El nominador podrá en cualquier tiempo declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario amparado por derechos de carrera, siempre y cuando medie la indemnización prevista en este Decreto.

Para todos los efectos se entenderá que el retiro del servicio mediante la declaratoria de insubsistencia no constituye una sanción para el empleado o funcionario, y que la indemnización pecuniaria compensa los derechos de carrera.

ARTICULO 4o. Procedencia de la insubsistencia con indemnización.

Podrá declararse la insubsistencia de los nombramientos del personal amparado por derechos de carrera en las siguientes circunstancias:

a. Cuando mediante un proceso disciplinario al empleado o funcionario le haya sido impuesta sanción de multa o de suspensión en el ejercicio del cargo.

b. Cuando el empleado o funcionario obtuviere una o varias calificaciones deficientes que no dieren lugar a la declaratoria de insubsistencia por calificación de servicios.

c. Cuando el empleado o funcionario no satisfaga totalmente las necesidades o requerimientos técnicos o administrativos del servicio.

d. Cuando se hubiere incurrido en irregularidades en el proceso de selección o de inscripción en la carrera, que hubieren culminado con nombramiento en periodo de prueba, escalafonamiento o ascenso.

e. Dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado.

ARTICULO 5o. Monto de la indemnización

Cuando se declare la insubsistencia del nombramiento de un empleado o funcionario amparado por derechos de carrera, el Estado pagará por concepto de indemnización:

a. Cuando el empleado o funcionario tuviere un tiempo de servicios menor de diez (10) años en la respectiva entidad: un mes (1) de salario básico por cada año de servicios, continuos o discontinuos, y proporcionalmente por meses completos.

b. Cuando el empleado o funcionario tuviere un tiempo de servicios entre diez (10) y veinte (20) años en la respectiva entidad: un mes (1) y diez (10) días de salario básico, por cada año de servicios continuos o discontinuos, y proporcionalmente por meses completos.

c. Cuando el empleado o funcionario tuviere un tiempo de servicios mayor de veinte (20) años en la respectiva entidad, la liquidación se efectuará conforme al numeral anterior hasta los veinte (20) años; en adelante, se liquidará un mes (1) de salario básico por cada año subsiguiente de servicios.

ARTICULO 6o. Requisitos.

En el acto administrativo por el cual el nominador declare la insubsistencia deberá ordenarse el pago de la indemnización respectiva conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual bastará con que se exprese la orden de pago; contra este acto no procederá recurso alguno. Con base en este acto administrativo, la dependencia competente elaborará el respectivo acto de liquidación.

CAPITULO III

PLANES COLECTIVOS DE RETIRO COMPENSADO

ARTICULO 7o. Naturaleza.

Las entidades de que trata el artículo 1o. del presente Decreto podrán adoptar Planes Colectivos de Retiro Compensado en desarrollo de programas de personal, aplicables a toda la entidad u organismo o a determinadas áreas de la misma, y dirigidos al personal bien sea de carrera o de libre nombramiento y remoción. De igual manera, deberán elaborar tales planes cuando el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, así lo determine, previo acuerdo con el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo del cual dependa la entidad.

Tales planes podrán conformarse en las modalidades de Voluntario o Mixto. Un Plan Colectivo de Retiro Compensado será Voluntario cuando dentro del plan sólo se prevea el uso del Retiro Voluntario mediante Bonificación; y será Mixto, aquel en el cual el nominador podrá optar por declarar la insubsistencia o abstenerse de hacerlo.

ARTICULO 8o. Características de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.

Los Planes Colectivos de Retiro Compensado deberán contener una invitación en la cual se indicará:

a. La modalidad del plan.

b. Los niveles de los empleos, y las dependencias de la entidad a los que dicho plan se extiende.

c. El plazo durante el cual podrán los empleados o funcionarios presentar sus solicitudes de retiro, y el plazo de que gozará el nominador para aceptarlas.

d. El término durante el cual el nominador podrá declarar las insubsistencias, cuando sea el caso.

e. El monto, forma y condiciones en que se pagarán las indemnizaciones o bonificaciones, con sujeción a los límites previstos en este Decreto.

Además, los Planes Colectivos de Retiro Compensado deberán contemplar los siguientes aspectos:

a. Un programa que fije la política en la entidad en materia de personal.

b. Un estudio de costo-beneficio del plan.

ARTICULO 9o. Aprobación de los Planes Colectivos de Retiro Compensado

Los Planes Colectivos de Retiro Compensado requerirán, para cada entidad, de la aprobación previa del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en lo referente a las modificaciones en los rubros de gastos de funcionamiento o inversión que se producirán con el plan, y a la conveniencia fiscal y financiera del mismo.

Igualmente, cuando estos Planes impliquen modificaciones a las plantas de personal, éstas deberán ser aprobadas por el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

ARTICULO 10o. Financiación de los Planes Colectivos de Retiro Compensado

Las entidades podrán financiar sus Planes Colectivos de Retiro Compensado con la venta de activos improductivos, con el valor presupuestado en la respectiva vigencia fiscal para el

pago de servicios personales, o con los demás recursos que se les asignen para ese efecto en el Presupuesto General de la Nación.

En todo caso la venta de los activos improductivos no incluye aquellos bienes dados de baja que conforme a las disposiciones legales vigentes deben traspasarse al Fondo Nacional de Bienestar Social o a otras entidades.

RETIRO VOLUNTARIO MEDIANTE BONIFICACION

ARTICULO 11. Naturaleza

Los empleados o funcionarios de carrera o de libre nombramiento y remoción podrán acogerse por voluntad propia a los Planes Colectivos de Retiro Compensado de que trata este Capítulo, presentando una Solicitud de Retiro en la cual manifiesten su voluntad de separarse definitivamente del servicio acogiéndose al Plan propuesto por la respectiva entidad.

Para todos los efectos se entenderá que la Solicitud de Retiro es una figura distinta e independiente de la renuncia, la cual sólo podrá presentarse dentro de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.

PARAGRAFO. El nominador podrá abstenerse de aceptar las Solicitudes de Retiro presentadas por funcionarios o empleados contra los cuales se esté adelantando investigación disciplinaria.

ARTICULO 12. Monto de la bonificación

Cuando se acepte la Solicitud de Retiro presentada por un funcionario o empleado de carrera o de libre nombramiento y remoción dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado, el estado pagará a título de bonificación el valor que señale el plan correspondiente, el cual no podrá exceder en un 20% de la indemnización que corresponda de acuerdo con el artículo 5o. de este Decreto ni ser inferior a la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, la bonificación que se señale en el respectivo plan deberá ser mayor para los funcionarios de carrera que la que se establezca para los de libre nombramiento y remoción.

ARTICULO 13. Requisitos

En el acto administrativo mediante el cual se acepte la Solicitud de Retiro presentada dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado el nominador deberá determinar la fecha en que el retiro se hará efectivo, y ordenar el pago de la correspondiente bonificación conforme a lo dispuesto en el presente Decreto; contra este acto no procederá recurso alguno. Con base en este acto administrativo, la dependencia competente elaborará el respectivo acto de liquidación.

Sección 2a.

DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA DENTRO DE LOS PLANES

COLECTIVOS DE RETIRO COMPENSADO

ARTICULO 14. Indemnización

La declaratoria de insubsistencia de nombramiento de empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción dentro de los planes a que se refiere este Decreto, dará lugar al pago de una indemnización, fijada en el plan respectivo, la cual no podrá exceder de la indemnización que corresponda de acuerdo con el artículo 5o., sin que en ningún caso llegue a ser menor del 75% de la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, la indemnización que se señale en el respectivo plan deberá ser mayor para los funcionarios de carrera que la que se establezca para los de libre nombramiento y remoción.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 15. Pago de las indemnizaciones o bonificaciones

El Estado pagará las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere este Decreto, en efectivo, por lo menos el valor de doce (12) meses de salario del respectivo empleado o funcionario. El excedente podrá cancelarse mediante la entrega de Títulos de Retiro cuyo plazo sea máximo de un (1) año para el equivalente hasta doce (12) meses de salario, y

máximo de dos (2) años para el saldo.

El rendimiento de estos títulos en ningún caso será inferior a la Tasa variable DTF que señala el Banco de la República; las demás características y condiciones financieras de los mismos serán fijadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 16. Término para el pago de las indemnizaciones o bonificaciones

Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas dentro de los dos (2) meses siguientes de la expedición del acto de liquidación de las mismas. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del funcionario o empleado retirado, equivalentes a la misma tasa mencionada en el artículo anterior, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al acto de retiro.

ARTICULO 17. Compatibilidad con las prestaciones sociales

La indemnización y la bonificación no constituyen factor de salario para ningún efecto legal. Su pago es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el funcionario o empleado retirado.

ARTICULO 18. Efectos de la indemnización o de la bonificación

La indemnización y la bonificación constituyen una compensación del Estado al funcionario o empleado, por el retiro del servicio mediante la declaratoria de insubsistencia o el retiro voluntario mediante bonificación; por esta razón, su reconocimiento excluirá cualquiera otra reparación o compensación.

Como consecuencia de lo anterior, cuando quiera que se reconozca indemnización por el retiro del servicio de un empleado de carrera se entenderá que se actúa dentro de las circunstancias contempladas en el presente Decreto.

ARTICULO 19. Definición de salario básico

Para efectos del presente Decreto se considera salario básico la asignación básica mensual que devengue el funcionario o empleado al momento del retiro, más los incrementos

salariales por antigüedad o la prima de antigüedad, según el caso, la prima técnica, los gastos de representación, y los demás factores que perciba mensualmente el funcionario o empleado como retribución a sus servicios. En ningún caso se computarán los viáticos y las horas extras.

ARTICULO 20. Autorizaciones Presupuestales

El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las operaciones y trámites presupuestales que se requieran para la cumplida ejecución del presente Decreto.

ARTICULO 21. Vigencia y derogatorias

El presente Decreto rige a partir del 1o. de julio de 1991, previa su publicación y deroga las disposiciones, que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, D.C. a los 27 de junio de 1991

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

(Fdo) RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ

Asesora del Consejo Superior, encargada de las funciones del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil,

(Fdo.) FABIOLA OBANDO RAMIREZ

III. LA DEMANDA

A. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

El actor considera que las normas acusadas son contrarias a lo dispuesto por los artículos 2o., 55, 17, y 76 Núms. 9 y 12 de la Carta Constitucional de 1886, y a los artículos 1o., 3o., 4o., 25, 53, 113, 114 y 115 Núm. 7 de la Constitución Política de 1991.

B. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

En primer lugar el Actor advierte que solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de todo el texto del numeral primero del artículo segundo de la Ley 60 de 1990 por ser contrario a la Constitución Política; además, pide que se declare la inconstitucionalidad consecuencial de todo el texto del Decreto 1660 de 1991.

Fundamenta sus solicitudes en las consideraciones que se resumen así:

– En su opinión, el objeto regulado por las normas acusadas es el derecho del trabajo y de modo especial el tema de la estabilidad en el empleo, adquirida por los servidores del Estado a lo largo del tiempo de servicio. En este sentido advierte que tanto la Constitución de 1886, como el texto de la nueva Carta Constitucional de 1991, coinciden en preceptuar que el trabajo goza de especial protección del Estado.

– Sostiene que en el Estado Democrático la función de hacer las leyes corresponde de ordinario al Congreso y sólo de modo excepcional, por motivos de urgencia o de necesidad que lo aconsejen imperativamente, puede el Congreso delegar esa función en el Ejecutivo, siempre que lo haga con precisión absoluta y de manera temporal; tratándose de la delegación de facultades legislativas en materia de la regulación legal del Trabajo, resulta apenas obvio exigir la máxima precisión por parte del Congreso, pues la especial protección que brinda la Constitución a dicho derecho excluye la posibilidad de que el ejecutivo quede habilitado para legislar de modo arbitrario y antidemocrático.

– No es válida una delegación de funciones que consista en habilitar al ejecutivo para modificar el régimen prestacional o de estabilidad laboral, si apenas se señala la mencionada competencia sin precisión ni límite alguno para su ejercicio.

En su opinión, la Ley de facultades acusada viola las prescripciones constitucionales que garantizan los derechos democráticos ciudadanos y la especial protección del trabajo, pues en ella "se giró un cheque en blanco al Ejecutivo Nacional, para que a su arbitrio, sin límite ni condición alguna, fijara el modo, los casos y la cuantía de indemnizaciones o bonificaciones para que produjera insubsistencias incausadas, prohibidas hasta el momento por las normas fundamentales que se singularizan como violadas".

– En su opinión, de la inconstitucionalidad de la ley acusada por el aspecto de la precisión de las facultades otorgadas, se deduce, como lógica consecuencia, la inconstitucionalidad del

Decreto 1660 de 1991, por ser desarrollo de una facultad declarada inexequible.

– Por último, señala el actor que el decreto 1660 de 1991 es objeto de reparo por inconstitucionalidad sobreviniente y resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Nacional de 1991 que impide a la ley suprimir los derechos ya reconocidos a los trabajadores; este cargo lo hace radicar en la amplitud de la ley de facultades dictada por el Congreso, que permitió dictar, sin limitación alguna, un régimen sobre la estabilidad laboral dirigido a un sector de los trabajadores que gozaba de protección absoluta a la estabilidad en su empleo.

– Advierte la Corte que el Actor limita y contrae el concepto de la violación y los fundamentos de la demanda, únicamente a los argumentos y razonamientos que se resumen en este apartado.

IV. LAS INTERVENCIONES OFICIALES

Una vez cumplidas las comunicaciones ordenadas por la Constitución y por el Decreto 2067 de 1991, se recibieron en la Corte varios escritos en los que apoderados de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Hacienda y Crédito Público y el señor Director del Departamento Administrativo de Servicio Civil, manifiestan su concepto en relación con la constitucionalidad de las normas acusadas en la demanda de la referencia.

Las mencionadas intervenciones se resumen como sigue:

A. Los apoderados de los dos ministerios señalados piden a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas con fundamento en los siguientes razonamientos.

1o. En su opinión, el examen de la Corte sobre las normas acusadas debe verificarse frente a las disposiciones constitucionales vigentes al momento de adelantarse el juicio de la constitucionalidad, y nó ante las insubsistentes o derogadas; por tanto, sus consideraciones se contraen a deducir la conformidad de disposiciones acusadas con la Carta de 1991 y no sobre la Constitución de 1886.

Los requisitos constitucionales establecidos por el Artículo 150 de la carta de 1991 para efectos de regular la concesión de facultades extraordinarias, no señalan una especial

previsión en lo que se relaciona con el derecho al trabajo, no obstante la exigencia de la precisión, que bien cumple de manera particular el numeral primero del artículo 2o. de la Ley 60 de 1991, objeto principal de la demanda.

En este sentido observan que "... la norma en cuestión no sólo se limitó a conceder facultades para 'Determinar las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios' con cuya formulación se habrían cumplido exactamente los requisitos constitucionales de precisión y determinación de la materia objeto de las facultades, sino que la norma fue más allá y circunscribió el desarrollo de las facultades otorgadas mencionando los tipos específicos de causales de retiro que podían establecerse en términos semántica y jurídicamente tan claros, que envuelven en sí mismos la definición de las causales: 'la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación'. Así mismo, se instruyó al Gobierno en el sentido de que determine la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de las indemnizaciones que se pagarían y el procedimiento para su reconocimiento".

Sostienen que las leyes de facultades extraordinarias no pueden quedar reducidas al concepto de precisión que señala el actor, puesto que entonces la función del ejecutivo sería solamente de carácter reglamentario; además, los decretos que la desarrollan son en su contenido material, verdaderas leyes.

2o. En relación con el Decreto 1660 de 1990, sostiene que la constitucionalidad de la ley de facultades descarta la inconstitucionalidad consecuencial solicitada por el actor. Además, en lo que tiene relación con el argumento de la eventual violación del artículo 53 de la Constitución, en cuanto a la posible limitación de derechos ya reconocidos en favor de la estabilidad absoluta de un sector de los trabajadores del Estado, manifiestan que de conformidad con el artículo 125 de la Carta de 1991, los empleados públicos son de libre nombramiento y remoción o de carrera y que, en todo caso, ni los unos ni los otros son absolutamente inamovibles, pues la ley bien puede señalar las causales de retiro de la función pública.

Terminan su escrito con la afirmación según la cual la Carrera Administrativa tiene muy determinados fines relacionados con el buen funcionamiento de la administración, y se ocupa de la tecnificación del personal humano y procura unas relaciones laborales y técnicamente

reguladas.

Además, señalan que las causales de retiro son un instrumento del legislador que no puede aislarse del interés general, ni de las necesidades del funcionamiento de la administración pública en general.

B. El señor Director General del Departamento Administrativo del Servicio Civil también se hizo presente ante la Corte y solicitó la declaratoria de constitucionalidad de las disposiciones acusadas. En su escrito sostiene que no asiste razón al actor en cuanto al argumento de la supuesta falta de precisión en el texto de la ley que confiere las facultades y que la precisión exigida por el actor no es aquella que se refiere a la Constitución, puesto que de aquella manera no tendría sentido conferirlas y resultaría racionalmente más provechoso que el legislador economizara su tiempo y esfuerzo en el trámite de la ley que establezca la regulación exacta que se pretende decretar, y no esperar un trámite tan dispendioso como el que implica el argumento del actor. Advierte, además, que es el legislador el competente para calificar cuando es que la necesidad o la conveniencia pública aconseja conferir las facultades.

Sostiene que el decreto 1660 de 1991 fue proferido dentro de los límites señalados por la ley de facultades, y que también en él se cumplió con el requisito de la precisión que exige la Carta.

Dicha normatividad, en su opinión, se limitó a señalar dos nuevas causales de retiro de la función pública, acompañadas de la compensación pecuniaria, las que, no obstante su novedad dentro del sistema jurídico colombiano, no desbordan los límites constitucionales señalados.

Estima que las citadas causales son similares a las que prevé el sistema de retiro establecido para las relaciones de derecho laboral entre particulares, y por tanto, son de recibo en el derecho colombiano.

En su parecer el artículo 125 de la Constitución no establece el derecho a permanecer de manera indefinida en la administración y esa no ha sido la voluntad ni el espíritu del constituyente colombiano.

Por el contrario, desde siempre, en el ordenamiento colombiano se han establecido varias causales de retiro de la administración, sin que ni la jurisprudencia, ni la doctrina hayan estimado que con ellas se desconozca derecho alguno de rango constitucional.

Advierte que las normas del Decreto 1660 de 1990 generan beneficios económicos para los trabajadores y ponen en consonancia las políticas de administración de personal con los imperativos constitucionales de modernización y reforma administrativa que ordenó el constituyente; ademas, en todo caso, las disposiciones acusadas responden al interés general que debe inspirar las actuaciones públicas dentro del Estado colombiano.

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la parte acusada del artículo segundo de la Ley 60 de 1990 y de los artículos 1o.; 2o.; parcialmente; 3o.; 4o. literales a) y b); 5o.; 6o.; 15; 16; 17; 18 salvo la expresión "bonificaciones"; 19; 20; y 21 del Decreto 1660 de 1991.

Además solicita la declaratoria de inexequibilidad de los artículo 4o. literales c), d) y e); 7o.; 8o.; 9o.; 10; 11; 12; 13 y 14 del Decreto 1660 de 1991.

El Despacho del señor Procurador General de la Nación fundamenta su solicitud en este proceso en las consideraciones que se resumen:

El Jefe del Ministerio Público sostiene que el examen de las competencias otorgadas por el legislador al Ejecutivo debe hacerse en este caso frente a la normatividad constitucional vigente al momento de su expedición, ya que aquellas fueron ejercidas y desarrolladas antes del tránsito constitucional.

Advierte que el artículo 62 de la Constitución anterior dejaba dentro de las competencias ordinarias del legislador, la regulación de las causales de retiro o despido de los funcionarios en las distintas ramas y organismos del poder público; ahora, dentro de la nueva Carta, el artículo 125 se ocupa de señalar algunas de las causales de retiro de la función pública, empero también deja en cabeza del Legislador la competencia para señalar las demás causales. En estas condiciones, siendo de competencia de aquel determinar las causales de

retiro, también se hallaba suficientemente investido de la competencia para otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo, como en efecto lo hizo en el numeral 1o. del artículo 2o. de la Ley 60 de 1990, al señalar que el Gobierno determinaría la naturaleza de aquellas causales.

En su opinión la ley acusada no adolece del supuesto vicio de inconstitucionalidad que manifiesta el actor, pues en ella se indican los límites materiales de las habilitaciones conferidas y, además, se indican con claridad muy determinadas y minuciosas exigencias al Ejecutivo respecto del contenido de los decretos que podía expedir en su ejercicio.

Sostiene además que la Constitución en el numeral 4o. del artículo 125, señala que se garantiza la permanencia en el servicio público, mientras no se den las causales señaladas por la propia constitución y por la Ley.

Advierte el Ministerio Público que el artículo 209 de la actual Constitución eleva al rango de principio constitucional una de las reglas básicas de la noción de Carrera Administrativa, conocida por la doctrina como principio de la eficacia y de la eficiencia de la Administración, o lo que, en otros términos, expresa la misma idea: Racionalización en la Administración Pública para limitar la burocratización.

Además, en su opinión, la habilitación de la Ley 60 de 1990 buscaba que se produjera con rango legal una regulación que, con un criterio racionalizador, del crecimiento de las plantas de personal de los organismos públicos, dejara cerrada la puerta de la discrecionalidad con que pudiera actuar el nominador. En este sentido observa el señor Procurador General que si el interés público implica la existencia de un Estado que cumpla con eficacia las funciones que la Constitución y la ley le han otorgado, es posible habilitar al legislador para que cree nuevas modalidades de desvinculación del servicio, tales como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación de los funcionarios al servicio del Estado, tal como lo dispuso el artículo 2o. de la citada Ley 60; por tal razón y teniendo en cuenta que se trata de establecer limitaciones al Derecho al Trabajo, el Congreso agregó al conjunto de las facultades conferidas el deber del ejecutivo de precisar en su ejercicio "la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y las condiciones de la indemnización que se pagará, y el procedimiento para su reconocimiento".

En su concepto, tal es la precisión de las facultades controvertidas que en efecto quedó recortada la competencia reglamentaria y residual del ejecutivo sobre la ley, con base en el principio según el cual la limitación de las libertades no absolutas sólo es competencia de la Constitución y de la ley.

En la parte relacionada con el Decreto 1660 de 1991, el señor Procurador sostiene que se presenta un vicio de inconstitucionalidad al no señalarse en los eventos y requisitos en que se verificarían los denominados planes colectivos de retiro compensado, y para lo cual había sido precisamente habilitado el ejecutivo; en su parecer se desconoce con tal proceder la competencia de origen constitucional radicada en el legislador.

En otros términos, advierte que el Decreto 1660 de 1991, dejó a la regulación reglamentaria materias que debía regular él como legislador extraordinario. De esta forma indica que los artículos 7o, 8o., 9o. y 10 (planes colectivos de retiro compensado), así como los artículos 11, 12 y 13, (modalidades de retiro voluntario mediante bonificación) y el artículo 14 (declaratoria de insubsistencia con indemnización), todos del Decreto 1660 de 1991, resultan inconstitucionales.

El Ministerio Público encuentra que los literales a) y b) del artículo 4o. del citado decreto no son contrarios a lo dispuesto por los artículos 25, 53 y 125 de la Constitución sino su desarrollo adecuado. Por el contrario, los literales c) y d) del mismo artículo 4o. si desconocen los citados preceptos pues establece unas causales discrecionales y subjetivas de retiro por insubsistencia al otorgar al nominador la facultad de calificar si un empleado o funcionario satisface o no las necesidades o los requerimientos técnico-administrativos del servicio, y la de calificar si hubo o nó irregularidades en el proceso de selección en carrera.

Advierte que la declaratoria de insubsistencia de servidores públicos amparados por derechos de carrera, a diferencia de aquellos de libre nombramiento y remoción, no es discrecional sino reglada, de manera tal que sólo debe hacerse por los motivos y mediante los procedimientos establecidos en la ley.

Por último señala que no obstante que la acusación contra el Decreto Ley 1660 de 1991, no va dirigida a impugnar la precisión con la que fueron expedidas sus normas, el procedimiento contemplado en el inciso segundo del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, habilita a la Corte para fundar su pronunciamiento de inexequibilidad pedida por la violación a los

artículos 76 numeral 12 y 118 numeral 8 de la Constitución de 1886.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional , y teniendo en cuenta las consideraciones que se hacen en el siguiente considerando de esta providencia, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acusación planteada contra el numeral 1o. del artículo 2o. de la Ley 60 de 1990, en atención a que se trata de una disposición que hace parte de una ley de la República. Además, en atención a lo establecido por el numeral 5o. del mismo artículo, esta Corporación también es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación; como en este caso también se dice acusar la inconstitucionalidad sobreviniente del Decreto Ley 1660 de 1990, expedido con base en la citada Ley 60 de 1990, debe la Corte en principio aprehender su conocimiento, dada la naturaleza especial de la acción pública o ciudadana de inexequibilidad garantizada por la Constitución.

Segunda. Las Facultades Extraordinarias y el Tránsito de Normas Constitucionales

A. Como cuestión principal, el actor pide a la Corte que examine la Constitucionalidad del numeral 1o. del artículo 2o. de la Ley 60 de 1990, expedida bajo el imperio de la Carta de 1886; empero, para adelantar el examen que corresponde, la Corte debe señalar previamente las características formales y materiales de la situación jurídica que se le presenta en este caso con ocasión de la entrada en vigor de la nueva Constitución, que establece, para la materia de las facultades extraordinarias, un régimen jurídico parcialmente diferente del contemplado en la Carta anterior.

La entrada en vigencia de la nueva Carta Política de 1991, hace que se planteen situaciones jurídicas especiales, comprendidas algunas de ellas dentro del fenómeno conocido como el tránsito de normas en el tiempo; además, también se plantean cuestionamientos en lo que hace al vigor de la norma de superior jerarquía sobre las leyes expedidas con fundamento en

la anterior norma básica, asuntos todos que se deben dilucidar en cada caso por esta Corporación.

Obvio es que el paso de un orden constitucional anterior a uno nuevo, ejerce una determinante incidencia en la labor de control constitucional que se ejerce en el ordenamiento colombiano, mucho más si se tiene en cuenta que también se modificó el régimen en lo que hace al principal órgano especializado en el control de las leyes.

En efecto, el artículo 241 de la nueva Carta Constitucional establece que "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones: ....4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación."

Para lo que a este fallo corresponde, también se observa que esta disposición constitucional no hace distinción entre leyes anteriores y leyes posteriores a la nueva Carta y, por tanto, la competencia en principio es plena en este campo.

La Corte Suprema de Justicia en ejercicio de las competencias de control constitucional que mantuvo hasta el despacho del último de los negocios de su competencia, en su sentencia No. 85 de julio 18 de 1991 señaló al respecto que:

"La nueva preceptiva constitucional lo que hace es cubrir retrospectivamente y de manera automática, toda la legalidad antecedente, impregnándola con sus dictados superiores, de suerte que, en cuanto haya visos de desarmonía entre una y otra, la segunda queda modificada o debe desaparecer en todo o en parte según el caso; sin que sea tampoco admisible científicamente la extrema tesis, divulgada en algunos círculos de opinión, de acuerdo a la cual ese ordenamiento inferior fue derogado en bloque por la Constitución de 1991 y es necesario construir por completo otra sistemática jurídica a partir de aquella. Tal es el alcance que debe darse al conocido principio de que la Constitución es ley reformatoria de la legislación preexistente, acogido explícitamente entre nosotros por el artículo 9o. de la Ley 153 de 1887, el cual, como para que no queden dudas, añade: 'Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente". (M.P. Dr. Pedro Escobar Trujillo).

Cabe resaltar que la Carta de 1991, salvo la derogatoria de la Carta de 1886 con todas sus reformas que ordena el Artículo 380, no estableció una cláusula expresa de derogatoria especial o general ni en bloque de la legislación ordinaria anterior a la nueva regulación constitucional, como sí ocurrió dentro del especifico proceso de cambio constitucional en el caso de la Constitución Española de 1978, lo cual ha servido equivocadamente de argumento para que algunos doctrinantes nacionales establezcan como pretendido postulado general, la teoría de la inhibición de los órganos especializados encargados del control de constitucionalidad, de las disposiciones jurídicas anteriores a la nueva Carta y contrarias a ella por carencia actual de objeto, al presentarse la supuesta derogatoria por contradicción entre normas de distinta jerarquía.

Lo correcto en este punto es partir del principio que admite que en los casos de evidente y notoria contradicción entre el texto de la nueva Carta y la ley anterior a ella, no procede la inhibición de la Corte Constitucional y lo que cabe es su pronunciamiento de fondo al respecto, inclusive en la parte resolutiva del fallo correspondiente.

En otros términos, la Corte Constitucional como órgano especializado del Control Constitucional, dentro de nuestro régimen, puede reconocer como derogada una disposición de rango legal que resulta abiertamente contraria a la nueva normatividad constitucional pero debe emitir un pronunciamiento de inconstitucionalidad, con la virtualidad de la cosa juzgada; también puede ocurrir que la nueva normatividad constitucional no resulte abiertamente contraria a la legislación anterior y deba esta Corporación adentrarse en un juicio de fondo que la obliga a elaborar reflexiones y deducciones especiales que no conducen directamente a una conclusión sobre el punto de constitucionalidad en cuestión; en estos eventos, la confrontación entre la legislación anterior y la nueva Carta tampoco se puede resolver con un pronunciamiento inhibitorio y exige, por diversas razones relacionadas con la seguridad jurídica, un fallo que decida en uno u otro sentido con fuerza de cosa juzgada la cuestión.

Esta es la consecuencia lógica y natural del principio de la eficacia de la Constitución como norma directamente aplicable, que obliga a todos los órganos del poder publico dentro de nuestro Estado de Derecho, y habilita a los jueces ordinarios, dentro del marco de lo

dispuesto por el Artículo 4o. de la Carta Fundamental, de remoto origen y larga tradición nacional, para no aplicar la ley en los casos concretos en los que se plantee la contradicción entre la legislación anterior y la nueva Constitución.

B. Como cuestión de fondo se pide a la Corte que examine si la ley parcialmente acusada en su constitucionalidad, se ajustó en su momento a las previsiones de la Carta de 1886 y si resulta ahora contraria o ajustada a lo dispuesto por la Carta de 1991; es, en consecuencia, un examen que se asume en dos frentes y que lógicamente debe adelantarse ante el fenómeno del tránsito de la normatividad constitucional.

Esta Corporación, como se verá más adelante, se ocupa de esta labor teniendo en cuenta todos los elementos que forman el fenómeno en mención, como son, en general, la derogatoria expresa o tácita de la ley, la inconstitucionalidad sobrevenida y la convalidación constitucional; también se hace este juicio con base en la distinción entre las reglas sobre los procedimientos para la elaboración de la ley, los demás requisitos especiales de origen constitucional y el contenido material de la misma.

Con fundamento en lo anterior, y en relación con el caso que se plantea a la Corte en esta oportunidad, se tiene que la disposición jurídica que se acusa debe ser examinada bajo varios aspectos, así:

1) En lo que respecta a la validez formal o al procedimiento que se debió seguir para la expedición de la ley, éste hace referencia al cumplimiento de las condiciones generales de rango constitucional, y también, en ciertos casos señalados expresamente por la Carta, a las reglamentarias igualmente generales previstas con el fin de regular el debido tramite de los proyectos de ley. Es éste un elemento que comprende la competencia del órgano autor del acto jurídico y en principio está sometido, en el espacio y en el tiempo, a la ley vigente en el lugar o en el momento de su producción; se expresa doctrinariamente en el aforismo “Locus regit actum” y “Tempus regit actum”. Supone que la regulación constitucional sobre el tema del procedimiento a seguir para la elaboración de la ley, no se aplica retroactivamente, salvo mención expresa de la Carta.

El último de los mencionados requisitos formales, especialmente previstos en la Carta de 1886 para efectos de regular la expedición de las leyes de facultades extraordinarias, es decir, el de su limitación temporal, se cumplió cabalmente ya que el artículo 2o. de la Ley 60

de 1990 del que forma parte la disposición acusada (numeral 1o.), establece un preciso ámbito temporal para el ejercicio de la facultad conferida, así:

"De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el Término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para adoptar las siguientes medidas en relación con los empleados de las distintas ramas y organismos del poder público.

"1o. ....."

El segundo de aquellos requisitos formales especiales es el de la precisión, y, en la disposición acusada, aparece con claridad que no deja duda de su cumplimiento, un conjunto de expresiones y enunciados normativos que señalan los límites precisos de la facultad legislativa conferida extraordinariamente al ejecutivo; dichas expresiones contraen el ámbito de la función legislativa extraordinaria, conferida a la precisa materia de las condiciones de retiro del servicio de los funcionarios que atienden los empleos en las distintas ramas y organismos del poder público; obviamente, es claro que el sentido y el significado de los términos utilizados por aquellos enunciados normativos comprende a todos los destinos públicos para los que la propia Constitución no señala unos procedimientos o unas hipótesis especiales de retiro. Por vía de ejemplo se tiene que la Carta Fundamental se ocupa de regular ciertos casos de funcionarios que ejercen su empleo durante un periodo fijo, y otros en los que se puede producir el retiro sólo por ciertas vías judiciales, políticas o administrativas y otras mixtas; en aquellas hipótesis no es admisible que el legislador provea al respecto por fuera de las precisas regulaciones constitucionales, ni que habilite al ejecutivo para lo mismo.

La disposición acusada comprende, pues, la facultad de señalar dentro del marco de la Carta, las causales de retiro de los funcionarios públicos tanto de libre nombramiento y remoción como a los de Carrera Administrativa; ahora bien,, a la luz del artículo 62 de la Carta de 1886 ahora derogada, se establecía como competencia del legislador la de establecer y regular las condiciones de retiro o despido del servicio público; dicha previsión surgió como un mecanismo para asegurar que el conjunto de las relaciones en el interior de la Administración no obedeciera a criterios predominantemente o exclusivamente políticos. Además, el

numeral 10 del artículo 76 de la Carta de 1886 también señalaba como de competencia del legislador la de dictar las normas concernientes a la Carrera Administrativa.

La disposición acusada abunda en términos y en enunciados normativos, que hacen precisa la atribución de la competencia al señalar que, en desarrollo de aquella facultad podrá el ejecutivo establecer sistemas especiales del retiro del servicio mediante compensación pecuniaria como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, para lo cual se precisará la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de la indemnización o bonificación que se pagará y el procedimiento para su reconocimiento. Por este aspecto no existe violación a la Carta y no prospera la acusación planteada.

3) Cabe determinar si en efecto como lo sostiene el actor, las disposición acusada de la Ley 60 de 1990 resulta inconstitucional frente al texto de la Nueva Carta de 1991, no obstante que su cometido inicial haya sido cumplido al expedirse el decreto ley que desarrolla las facultades extraordinarias. Al respecto cabe tener en cuenta que dicha ley es el fundamento de validez formal y material mas directo del decreto citado y, por tanto, aunque haya cumplido su finalidad no ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Ahora bien, cabe precisar con fines ilustrativos que en esta oportunidad también se examina la disposición acusada por los restantes aspectos de su constitucionalidad para determinar si existió alguna violación a la Carta de 1886 que hubiese podido generar algún vicio de inconstitucionalidad sustancial.

En efecto, para esta Corporación aquella disposición no violó ninguno de los artículos de aquella Constitución citados por el actor, ya que fue expedida dentro de las competencias del legislador ordinario que bien podía trasladar temporalmente al Ejecutivo y, además, con ella no se desconoce ningún otro de los derechos garantizados por aquella Carta Constitucional en el titulo III; en este sentido, no existe desconocimiento al Derecho Constitucional al Trabajo, ni deja de brindarse la especial protección que le debe el Estado, pues se trata simplemente de facultar al legislador extraordinario para establecer un régimen especial de condiciones legales de retiro de los servidores públicos, el que bien pudo ser expedido por el legislador extraordinario asegurando dicha protección o nó, cuestión que se resuelve en el examen del acto de desarrollo de dichas facultades y no propiamente en este juicio sobre la Ley.

No es en sí mismo violatorio de aquellos derechos el acto de conferir las facultades extraordinarias que se examinan, puesto que el Derecho al Trabajo para los servidores públicos en general también comprende el deber de someterse a un régimen legal de condiciones estatutarias y reglamentarias que regulan la permanencia y el retiro de la Función Pública; tampoco se desconoce ningún derecho adquirido de los trabajadores, pues de lo que se trata es de establecer como lo advierte la Carta, las causales de retiro de la función pública y éstas son parte de aquel régimen legal y reglamentario que condiciona, tanto el ingreso como el retiro de los funcionarios, y asegura que mientras los derechos no ingresen al ámbito jurídico patrimonial del funcionario por cumplirse los supuestos Jurídicos y fácticos de la norma que los garantiza, la ley pude variar dichos supuestos.

C) Por último, como se anunció más arriba, esta Corporación no extiende su examen sobre el Decreto 1660 de 1991, en este preciso asunto, a ningún otro aspecto distinto del señalado por el actor como la inconstitucionalidad consecuencial, pues aquel es sólo una simple deducción mecánica sobre una hipótesis cuya determinación con fuerza de cosa juzgada no corresponde al actor. La función de juzgar la constitucionalidad de las leyes es precisamente la función propia de la Corte en ejercicio de su Magisterio judicial, que ostenta como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución; en efecto, dicha modalidad de planteamiento o formulación de la demanda, en verdad no constituye ni se concreta en un cargo directo de inconstitucionalidad contra el citado decreto; sólo configura una forma de eludir el deber de formular adecuadamente este aspecto de la demanda, que evidentemente carece de coherencia y de todo soporte racional y lógico.

Por dicha vía, sin formular ningún otro cargo, lo que se plantea teórica y prácticamente es un expediente desnaturalizador de la acción pública de inexequibilidad para evitar el deber de fundamentar la petición como requisito inexcusable en este tipo de procesos de control constitucional. Cabe sí observar que el actor señala que el mencionado decreto también es inconstitucional porque la Ley 60 de 1990 viola el artículo 53 de la Carta; en este caso, igualmente se plantea la demanda en su formulación de inconstitucionalidad consecuencial y, por tanto, no es sino otra forma de repetir el mismo argumento que se examinó en este fallo.

Extender a otros aspectos el examen de constitucionalidad de una norma respecto de la cual sólo se predica aquel cargo sui géneris, como lo plantea el Despacho del Jefe del Ministerio

Publico, es abrir la puerta de la acción pública a formulaciones extrañas a su carácter y contrariar sus fines; en verdad dicha acción es un derecho político de los ciudadanos que supone necesariamente la presentación de una demanda simple y sin formulismos especiales contra una ley o un acto de aquella naturaleza, pero con el deber de plantear un cargo de violación a la Constitución Nacional, ya que la Corte no tiene en estos casos de la acción pública una potestad discrecional de atracción del objeto de su juicio, si no se formula cuando menos un cargo de inconstitucionalidad para, de ser necesario, integrar la unidad normativa completa.

Bien puede ocurrir, como en este caso, que la norma acusada resulte constitucional y sin otro argumento se exija de la Corte Constitucional el deber de atender el examen de todo un estatuto o un conjunto de estatutos respecto de los cuales no se hace ningún cargo y que pueden guardar en sus distintas disposiciones, relaciones de dependencia y conexidad con otros tantos estatutos y sobre los cuales deba integrarse la unidad normativa o proposición jurídica completa a la luz del artículo 6o., inciso tercero del Decreto 2067 de 1991; sería esta una larga tarea de nunca acabar, con el grave riesgo de la incertidumbre y de la discrecionalidad que de seguro no corresponden al legítimo querer del constituyente.

Habiéndose determinado que la disposición acusada de la ley 60 de 1990 no es inconstitucional, se concluye que no asiste razón para declarar la inconstitucionalidad consecuencial del Decreto 1660 de 1991, ni para adentrarse en el examen de su constitucionalidad en esta oportunidad.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del Procurador General de la Nación, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Es EXEQUIBLE el numeral 1o. del artículo 2o. de la Ley 60 de 1990, desde el punto de vista formal, y por lo tanto no existe inconstitucionalidad consecuencial en relación con el Decreto 1660 de 1991.

Copiése, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta

Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

GALINDO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el Magistrado Doctor ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, no asistió a la sesión de la Sala Plena del 26 de junio del presente año, por encontrarse en uso de permiso debidamente autorizado por el señor Presidente de la Corporación, en consecuencia no firmó la presente sentencia.

MARTHA VICTORIA SACHICA MONCALEANO

Secretaria General