

Sentencia C-477/98

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Comandante supremo de las Fuerzas Armadas

Es claro que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y el Director General de la Policía Nacional, aun cuando forman parte de la jerarquía de las Fuerzas respectivas, son cargos respecto de los cuales el Presidente de la República se encuentra facultado para proveerlos, según su criterio, en ejercicio de la atribución que le asigna el artículo 189 numerales 13 y 3o., de la Constitución Nacional, pues ellos no han de ser provistos por concurso, ni su designación corresponde a otros funcionarios o corporaciones ; y, además, compete a la dirección de la fuerza pública y a la disposición de ella por el Presidente, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Ascensos de personal militar

Cuando el legislador establece en el artículo 1o., de la ley 416 de 1997 que los Oficiales Generales y de Insignia que se designen por el Presidente de la República en propiedad para desempeñar los cargos de Comandantes a que allí se hace alusión, habrán de ser ascendidos “al máximo grado de las jerarquías militar y de la policía, con todas las incidencias salariales y prestacionales inherentes al nuevo grado” dejando a salvo la atribución del Senado para aprobar o improbar tales ascensos según lo dispuesto por el artículo 173, numeral 2o., de la Constitución Nacional, en nada se vulneran los artículos 217 y 218 de la Carta Política, pues es claro que si a la ley corresponde regular el “régimen de carrera, prestacional y disciplinario,” lo establecido al respecto en una ley anterior, puede ser modificado luego por otra ley, como acontece en este caso, sin que resulte afectado el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 13 de la Carta, pues, la diferencia de tratamientos se explica como un reconocimiento que hace el Estado a los oficiales a quienes confía la comandancia general de las Fuerzas Militares, del Estado Mayor Conjunto, del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Policía Nacional, pues si se les asigna una mayor responsabilidad y jerarquía, resultaría absurdo que no ostentaran el mayor rango al interior de su respectiva fuerza, pues, como es apenas razonable, ello fortalece su autoridad.

Referencia: Expediente D-1976.

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la ley 416 de 1997, “Por medio de la cual se modifica (sic) parcialmente los Estatutos de la Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.”

Demandante: Pedro A. Herrera Miranda.

Magistrado ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número treinta y seis (36), a los nueve (9) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

El ciudadano Pedro Antonio Herrera Miranda, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 5, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de la ley 416, del 19 de diciembre de 1997.

Por auto del doce (12) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al del Congreso y al Ministro de Defensa, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Ley acusada.

El siguiente es el texto de la ley demandada :

“Ley 416 de 1997

(diciembre 19)

“Por medio de la cual se modifica (sic) parcialmente los Estatutos de la Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.

“El Congreso de la República

“DECRETA :

“Artículo 1o.- Los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que fueren nombrados para desempeñar en propiedad los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y el Director General de la Policía Nacional, serán ascendidos al máximo grado de las jerarquías Militar y de la Policía, con todas las incidencias salariales y prestacionales inherentes al nuevo grado.

“Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 173, numeral 2 de la Constitución Nacional.

“Artículo 2.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

El actor estima que la ley demandada viola los artículos 2, inciso segundo, 13, 188 y 209 de la Constitución Política. Por ello solicita que se declare la inexequibilidad de la ley. En el evento de que sea declarada exequible, la Corte debe hacerlo bajo el entendido de que se extiende a todos los miembros de la Fuerza Pública. Explica así las razones de su demanda:

a) El artículo 2, inciso segundo, resulta vulnerado, pues, con la expedición de esta ley se menoscaba la creencia del personal de la Fuerza Pública de que los ascensos sólo se otorgan una vez se hayan cumplido todos los requisitos establecidos en los estatutos de carrera, y que los miembros de tales Fuerzas son ajenos a las influencias políticas.

b) Se viola el artículo 13 de la Constitución al consagrar una odiosa discriminación a favor de los Comandantes a los que se refiere la ley y en contra de los demás miembros de la Fuerza Pública, olvidando, de esta manera, el esfuerzo que éstos últimos hacen para mantener la paz y el orden en el país.

El demandante se pregunta por qué razón sólo se asciende a los Comandantes, y no a los otros Oficiales, Suboficiales, agentes y soldados, quienes, en su concepto, también merecen estímulos.

c) El artículo 188 de la Constitución resulta vulnerado, pues, allí se establece que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional. Sin embargo, la Ley demandada menoscaba la unidad de los miembros de la Fuerza Pública, pues, al desconocer los estatutos que reglamentan los ingresos y ascensos, se vulnera la disciplina y las creencias de tales servidores.

En opinión del demandante, esta ley terminará “convirtiendo a los Oficiales de la Fuerza Pública en unos lagartos sin sentido de la jerarquía y termina en una constelación de Generales ascendidos a dedo y sin ninguna autoridad jerárquica frente a sus subalternos.”

Por esta razón, ha habido numerosas protestas por parte de la opinión pública, que merecen ser tenidas en cuenta por la Corte.

d) Se vulnera el artículo 209 de la Constitución, pues la ley demandada no observa los principios rectores de la función administrativa : igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad. Explica este asunto el actor, de la siguiente manera :

El principio de igualdad se rompe pues “un gobernante que no actúe observando este principio sencillamente es un Dictador, y parece que Colombia es un Estado de Derecho.”

El principio de moralidad pública también se quebranta en razón de que “para nadie es un secreto que como se ha concebido la Ley 416 sólo se expidió para pagar favores individuales que no responden al interés de la comunidad ; por lo tanto esta ley debe ser aplicada a todos los miembros de la Fuerza Pública como un estímulo a los riesgos que cada uno de ellos afrontan (sic) en la lucha contra la guerrilla, los paramilitares, los coqueros y la delincuencia organizada y la común. Estimular solo (sic) a los Comandantes señalados en las normas es una inmoralidad.”

En cuanto al principio de eficacia, como éste debe medirse por los resultados, no es cierto que los actuales Comandantes ascendidos sean los más eficaces, y esto lo comprueban las

estadísticas.

Finalmente, el principio de imparcialidad se viola, ya que quienes promovieron la expedición de la ley se constituyeron en los más parcializados de la Administración Pública.

C. Intervenciones.

La ciudadana Claudia Patricia Cáceres Cáceres, obrando en representación del Ministerio de Defensa, se opone a la demanda por las siguientes razones:

La interviniente, en primer lugar, se refiere a las normas constitucionales que establecen la competencia para conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública, artículos 189, numeral 19 ; 173, numeral 2 y 217, inciso segundo.

Manifiesta que antes de la expedición de la Ley 416, ocurría algo semejante a lo que sucede actualmente. Es decir, que el Gobierno, de acuerdo con su facultad discrecional para nombrar a los titulares de los máximos cargos dentro de la jerarquía Militar y de Policía, señalaba quiénes debían ocuparlos. Esto implicaba que los Oficiales de mayor antigüedad tenían que solicitar la baja del servicio, si en ellos no recaía el nombramiento. Ahora, la única diferencia es que a tales Oficiales se les otorga el más alto grado en la carrera militar, en reconocimiento al tiempo de servicio en la institución y a la responsabilidad que adquieren a nivel nacional e internacional.

Por otra parte, dice la ciudadana interviniente, no se entiende de qué manera puede vulnerarse el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, simplemente por el hecho de que en una ley se fije el sistema de ascensos en las Fuerzas Militares y de Policía. Además, tampoco se viola el derecho a la igualdad, pues, cualquier ciudadano puede ingresar a la carrera militar y dentro de ella ascender al máximo grado. Y debe considerarse que todo aquél que sea designado por la Ley 416, será ascendido, previa aprobación del Senado, siempre y cuando haya cumplido los requisitos que exige la carrera militar.

La ley lo que hizo fue poner a los Comandantes en condición de igualdad con los mandos militares de la mayoría de los países del mundo.

En cuanto a la violación del artículo 188, con la expedición de esta ley, el señor Presidente de la República se ha limitado darle cumplimiento a lo allí dispuesto. Además, la Ley 416 es

desarrollo de lo establecido en el artículo 217 de la Carta.

Sobre el artículo 209, contrario a lo afirmado por el actor, la Ley 416 confirma la discrecionalidad del Presidente para los nombramientos previstos en la propia ley.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto número 1535, del 27 de abril de 1998, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la Ley 416 de 1997.

El señor Procurador, en primer lugar, analiza los artículos 216, 217 y 218 de la Constitución Política. Señala que en ellos está consagrada la facultad del legislador para establecer el régimen de carrera y prestacional de sus miembros.

Manifiesta que el artículo 189, numeral 19 de la Carta otorgó al Presidente de la República la facultad de conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública y someter a la aprobación del Senado los ascensos de los Oficiales Generales y de Insignia.

Examina, también, los decretos 1211 de 1990 y 41 de 1994, en los que se establece la jerarquía de los Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública, para efectos de mando, régimen interno, disciplinario y justicia penal militar. Se consagra en estos decretos la relación de a qué clase de Oficiales, el Gobierno puede escogerlos libremente para hacer los ascensos correspondientes a los grados de Brigadier General, Contraalmirante, Mayor

General, Vicealmirante, General y Almirante, siempre que reúnan los requisitos.

Sin embargo, observa el señor Procurador, tales decretos no establecen los requisitos que deben reunir los designados para desempeñar los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandante de la Fuerza y Director General de la Policía Nacional.

Además, de acuerdo con las normas constitucionales, el Presidente de la República tiene competencia para hacer determinados nombramientos.

No se viola el derecho a la igualdad, pues, los miembros de la Fuerza Pública designados en los cargos establecidos en la Ley 416, se encuentran en un grado de responsabilidad mayor

que el de los demás miembros.

Por las razones expuestas, el señor Procurador solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la Ley 416 de 1997. Además, manifiesta que resulta improcedente la solicitud del actor de extender los efectos de la constitucionalidad a todos los miembros de la Fuerza Pública.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4., de la Constitución Política.

Segunda.- Lo que se debate.

El demandante considera que la Ley 416 de 1997 viola los artículos 2, inciso segundo, 13, 188 y 209 de la Constitución Política, pues con la expedición de esta ley, se menoscaba la credibilidad que tienen los miembros de la Fuerza Pública en el sentido de que no existe influencia política en materia de ascensos ; la Ley al consagrar un privilegio a favor de los Comandantes que ella menciona, va en detrimento de los demás miembros de la Fuerza Pública, que están procurando restablecer el orden público ; también resulta contraria a la Constitución esta ley, específicamente en lo que se refiere al artículo 188 de la Carta, porque allí se consagra que el Presidente de la República simboliza “la unidad nacional”, y la ley al desconocer los estatutos que reglamentan los ingresos y ascensos, vulnera la unidad de los miembros de la Fuerza Pública. Además, se esta desconociendo la Constitución para pagar favores individuales. Finalmente, el demandante señala que los principios de igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad, establecidos en el artículo 209 de la Carta se desconocieron. Los argumentos que expone para sostener esta afirmación, están contenidos en su concepto de que como la Ley se hizo para pagar favores individuales, los principios del artículo 209, necesariamente resultaron afectados.

Tercera.- La Constitución y la Fuerza Pública. Facultades del legislador y del Presidente de la República.

1. La Constitución Nacional de 1991, regula lo atinente a la Fuerza Pública en el Título VII, Capítulo 7o., del cual forman parte los artículos 217 y 218 de la Carta Política, en los que se establece como una función específica del legislador determinar lo concerniente al sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares y de la Policía, así como lo atinente a los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario.

1. En cuanto hace a los estatutos de carrera de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, actualmente se encuentran regulados por las normas contenidas en los decretos leyes 1211 de 1990 y 41 de 1994, en su orden.

1. En los decretos leyes aludidos se establece que son Oficiales Generales del Ejército, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional, los Generales, Mayores Generales y Brigadieres Generales.

1. Así mismo, y con respecto a la Armada Nacional, se preceptúa que son Oficiales de Insignia los Almirantes, Vicealmirantes y Contraalmirantes.

1. Conforme a lo dispuesto por el Artículo 189, numeral 19, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República “Conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública, facultad ésta que, sin embargo, se encuentra supeditada a la aprobación o improbación que haga el Senado de tales ascensos militares, cuando se refiera a grados comprendidos “desde Oficiales Generales y Oficiales de Insignia... hasta el más alto grado”.

Ello significa que, por expreso mandato de la Constitución Nacional, la facultad del Presidente de la República en este punto se encuentra sujeta a control sobre la conveniencia o inconveniencia de cada uno de tales ascensos por el Senado de la República, lo que no resulta extraño a la tradición jurídica del país, como quiera que igual disposición se encontraba establecida en el artículo 98 numeral 5o. de la Constitución original de 1886, en

relación con los ascensos a los grados superiores del escalafón militar, los cuales podían ser conferidos por el Presidente de la República, conforme al artículo 120, numeral 7o. de esa Constitución, con sujeción a la aprobación del Senado, normas éstas que, al momento de entrar en vigencia la Constitución de 1991, formaban parte de la Constitución derogada, en sus artículos 120 numeral 6o., y 98 numeral 2o.

1. Por otra parte, el artículo 189, numeral 3o., de la Constitución Política establece que el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y que, precisamente por serlo, tiene la atribución constitucional de “dirigir” y “disponer” de la fuerza pública, es decir la de gobernar, regir y ejercer la potestad de mando superior sobre ella.

1. Conforme al artículo 189 numeral 13 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, como una de sus atribuciones la de nombrar a quienes deban desempeñar empleos nacionales “cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley”. Es decir, que esta atribución le corresponde al Presidente de la República como una facultad que resulta indispensable para que pueda

cumplir sus funciones como suprema autoridad administrativa y como jefe de gobierno.

1. Así las cosas, ha de observarse que la ley 416 de 1997, no resulta contraria a la Constitución Nacional, por cuanto :

1. Es claro que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y el Director General de la Policía Nacional, aun cuando forman parte de la jerarquía de las Fuerzas respectivas, son cargos respecto de los cuales el Presidente de la

República se encuentra facultado para proveerlos, según su criterio, en ejercicio de la atribución que le asigna el artículo 189 numerales 13 y 3o., de la Constitución Nacional, pues ellos no han de ser provistos por concurso, ni su designación corresponde a otros funcionarios o corporaciones ; y, además, compete a la dirección de la fuerza pública y a la disposición de ella por el Presidente, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

1. Agréguese a lo anteriormente dicho, que cuando el legislador establece en el artículo 1o., de la ley 416 de 1997 que los Oficiales Generales y de Insignia que se designen por el Presidente de la República en propiedad para desempeñar los cargos de Comandantes a que allí se hace alusión, habrán de ser ascendidos “al máximo grado de las jerarquías militar y de la policía, con todas las incidencias salariales y prestacionales inherentes al nuevo grado” dejando a salvo la atribución del Senado para aprobar o improbar tales ascensos según lo dispuesto por el artículo 173, numeral 2o., de la Constitución Nacional, en nada se vulneran los artículos 217 y 218 de la Carta Política, pues es claro que si a la ley corresponde regular el “régimen de carrera, prestacional y disciplinario,” lo establecido al respecto en una ley anterior, puede ser modificado luego por otra ley, como acontece en este caso, sin que resulte afectado el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 13 de la Carta, pues, la diferencia de tratamientos se explica como un reconocimiento que hace el Estado a los oficiales a quienes confía la comandancia general de las Fuerzas Militares, del Estado Mayor Conjunto, del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Policía Nacional, pues si se les asigna una mayor responsabilidad y jerarquía, resultaría absurdo que no ostentaran el mayor rango al interior de su respectiva fuerza, pues, como es apenas razonable, ello fortalece su autoridad.

encuentra compasada con los principios y valores que consagra el artículo 209 de la Constitución en relación con la función administrativa.

III. DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por

mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declárase EXEQUIBLE la ley 416 de 1997.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General