

Sentencia C-503/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Antecedentes

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Finalidad

Las facultades extraordinarias se confieren exclusivamente para expedir normas con fuerza de ley, y no para otros efectos. Ello implica que el Gobierno ejerce una función delegada en el ámbito propio de la función legislativa, y sujeto, por consiguiente, a las mismas limitaciones que tiene el legislador ordinario.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud expresa por Gobierno

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud por Ministros en representación del Gobierno

La Corte ha entendido que de acuerdo con los artículos 200 y 208 de la Constitución, el Gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de los Ministros, razón por la cual no se requiere que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental sean suscritos por el Presidente de la República. La competencia que conforme a los artículos 200 y 208 tienen los Ministros del despacho no se limita, pues, a la tarea de presentar físicamente los proyectos o hacer la radicación personal de los mismos, requisito que no es exigible conforme al ordenamiento, sino a la capacidad jurídica de presentarlos en representación del Gobierno. De esta manera, se entienden presentados por el Gobierno los proyectos de ley que se radiquen en las cámaras con la firma de los respectivos ministros. No quiere esto decir que los ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida en que sólo pueden hacerlo en representación del Gobierno. Esta última circunstancia se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por un ministro del despacho, pero dicha presunción podría ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el ministro actuó sin su previa autorización.

PROYECTO DE LEY DE AUTORIZACIONES-Atribución al Gobierno

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Firma supletiva de Ministro del Interior en solicitud

Tratándose de leyes de facultades, cuyo objeto, sin perjuicio del principio de la unidad de materia, puede estar referido a asuntos propios de distintos ministerios o departamentos administrativos, la firma del Ministerio del Interior puede suplir la de otros ministros a cuyo cargo estén asuntos para los cuales se hayan solicitado facultades extraordinarias, en la medida en que en este caso, fundamentalmente, de lo que se trata no es de expedir las específicas regulaciones que se requieran en esas materias, sino recabar del Congreso la autorización para que, con posterioridad y, entonces sí con la participación de los ministros del ramo en cada caso particular, se pueden ejercer las facultades de regulación. Es natural que esta competencia especial del Ministro del Interior se ejerce sin perjuicio de la iniciativa que como parte del Gobierno tienen los distintos ministerios, y en virtud de la cual en la presentación de cada proyecto de ley de iniciativa gubernamental, debe concurrir el Ministro del Ramo. Pero tratándose de asuntos complejos que involucran a varios Ministerios, la firma del Ministro de Gobierno puede tener carácter supletivo, conforme a los principios

constitucionales de celeridad y eficiencia, en la medida en que resultaría extremadamente rígido pensar que un proyecto de esta naturaleza no pudiese ampliar su contenido para comprender materias que toquen a dependencias gubernamentales distintas de aquellas que originalmente presentaron el proyecto, so pena de incurrir en vicio de forma por deficiencia en la iniciativa legislativa.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Aprobación por mayoría especial

En la medida en que se trata de que el Congreso de la República se despoje, temporalmente y para determinadas materias, de su competencia constitucional básica, se contempla en la Constitución el requisito de una mayoría especial, mucho más exigente, con el objetivo de mantener, en beneficio de los sectores minoritarios, la prerrogativa legislativa, de manera que sólo puede el órgano al que de ordinario la Constitución atribuye esa función, despojarse de ella, cuando concurra una mayoría especialmente calificada.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad

Las facultades extraordinarias sólo pueden conferirse por un período determinado, que no podrá exceder de seis meses. No puede haber transferencia permanente de competencia legislativa. Debe hacerse por un tiempo determinado, cumplido el cual la facultad del Ejecutivo se agota, haya expedido o no las normas para las cuales fue facultado.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Necesidad y conveniencia pública

La evaluación de las razones de necesidad o de conveniencia pública es un imperativo constitucional en el trámite de un proyecto de ley de autorizaciones y por consiguiente las mismas deben figurar de manera expresa en el mismo. Por otra parte, para la Corte resulta claro que la evaluación que debe hacerse de manera inseparable con la valoración de las razones que hacen necesario o recomendable que los asuntos objeto de la solicitud sean materia de regulación, las cuales, éstas si, deben constar de modo expreso en el trámite del proyecto de ley. Dichas razones deben estar presentes desde la motivación del proyecto por medio del cual el Gobierno solicita las facultades.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Adicionalmente, la fijación del ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud por Ministros

MINISTERIO DEL INTERIOR-Coordinación de relaciones con el legislativo

LEY-Sanción

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL-Modificación de estructura

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Modificación de estructura

PROYECTO DE LEY-Propuestas y enmiendas

Referencia: expediente D-3033

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo Primero, Numeral 3º (parcial) de la Ley 573 de 2000.

Actor: Ernesto Rey Cantor.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., (16) de mayo de dos mil uno (2001)

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

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ernesto Rey Cantor, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó el artículo primero, numeral 3º (parcial) de la Ley 573 de 2000.

El entonces magistrado sustanciador, mediante Auto del veintisiete (27) de junio de 2000 decidió admitir la demanda, por lo cual ordenó expedir las comunicaciones de rigor al Presidente del Congreso, al Fiscal General de la Nación, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y al Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fijar en lista la norma acusada en la Secretaría General para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda, según aparece publicada en el Diario Oficial N° 43.885 del 8 de febrero de 2000, es el siguiente:

“LEY 573 DE 2000

(febrero 7)

mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(...)

3. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial.

(...)"

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el accionante que la disposición acusada es violatoria de los artículos 115, 150 numeral 10º, 151, 154, 157, 160 y 200 numeral 1º de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

El actor sustenta la demandada en los siguientes términos:

2.1. Las facultades extraordinarias que se confieren en la Ley 573 de 2000 no fueron solicitadas expresamente por el Gobierno.

En el texto del proyecto de ley No. 113 de 1999 no aparece la firma del Presidente de la República, quien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política, constituye Gobierno con los ministros del ramo en cada negocio particular. Por esta razón, respecto de la disposición acusada, también se requería la firma del Ministro de Justicia y del Derecho, por referirse ella a una institución que, como la Fiscalía, administra justicia, y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, por referirse el texto del proyecto al régimen de funciones de la Fiscalía.

En la medida en que el proyecto no está firmado ni por el Presidente, ni por ninguno de los referidos funcionarios, en el trámite del mismo se violaron los artículos 150 Num. 10º, 115,

154 y 200 Num. 1º de la Constitución.

2.2. No se constituyó el Gobierno en la forma prescrita por la Constitución en el momento de sancionar el proyecto de ley aprobado por el Congreso, por cuanto el mismo no fue suscrito por el Ministro de Justicia y del Derecho, ni por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

2.3. En la exposición de motivos del proyecto de ley 113 de 1999 conducente a la expedición de la Ley 573 de 2000, no se presentó una justificación jurídica para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente.

Esta circunstancia es violatoria del artículo 150, numeral 10º de la Constitución, en la medida que no es posible, sin que el Gobierno haya expresado los motivos de su solicitud, que el Congreso pueda inferir que, como lo exige la norma, se esté ante una situación de necesidad o de conveniencia pública.

Sobre este particular, en la ponencia del proyecto para primer debate se expresó: “En el numeral 2 del artículo 1º del proyecto, el Gobierno Nacional solicita le sean conferidas facultades extraordinarias para modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo patrimonial.

Sin embargo, revisada la exposición de motivos para tratar de encontrar en ella alguna justificación en esta materia con base en la cual el Congreso de la República pueda realizar un análisis de fondo para hallar o no la necesidad o la conveniencia pública que aconsejan el otorgamiento de tales facultades, se encontró que no hay estudio aportado por el Gobierno con base en el cual se pueda proferir el acto político congresional que derive en el otorgamiento de las facultades pedidas.

En consecuencia, no existiendo motivación jurídica o fáctica alguna de la cual se pueda inferir que la necesidad exige o la conveniencia pública aconsejan, revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República para esta materia, ella debe ser excluida del proyecto como en efecto se propone en el texto que contiene las modificaciones sugeridas por los ponentes”.

2.4. El tema relacionado con las facultades extraordinarias para legislar acerca del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses fue excluido expresamente de la ponencia para primer debate, lo cual resulta violatorio de los artículos 151 y 157 numeral 2º de la Carta, por desconocimiento de la Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expide el reglamento del Congreso, en sus artículos 153, 156, 157 y 158.

Sobre dicho tema, desconociendo las disposiciones citadas, no se rindió informe y, por lo tanto, no se publicó previamente a la iniciación del primer debate. No consta en la Gaceta del Congreso que en la Comisión Primera de la Cámara, según lo disponen los artículos 157 y 158 de la Ley 5 de 1992, se hubiesen debatido los asuntos fundamentales propuestos por los ponentes en relación con el imperativo constitucional de justificar el otorgamiento de facultades extraordinarias por razones de necesidad o de conveniencia pública.

2.5. El trámite de la norma demandada infringió el artículo 160 inciso 3º de la Constitución, por cuanto en la ponencia para segundo debate en el Senado no se consignó la propuesta que en el informe para primer debate se orientaba a excluir al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del proyecto de facultades extraordinarias, por ausencia de justificación expresa en la exposición de motivos. Por esta razón la plenaria del Senado no pudo ocuparse del estudio de la justificación de las facultades extraordinarias solicitadas, en este aspecto en particular.

Pese a que en la ponencia para segundo debate en la Cámara algunos Representantes dejaron constancia expresa de su desacuerdo, por las razones presentadas en el informe de ponencia para primer debate en la Cámara, con la inclusión del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el proyecto de facultades extraordinarias, en el curso del debate no se hizo alusión a este tema, para justificar de manera expresa la concesión de facultades extraordinarias.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención ciudadana.

La ciudadana Diana Inés Bernal Espinosa, presentó escrito a favor de la demanda instaurada contra la norma en cuestión.

Advierte la interviniente que el Gobierno omitió aportar un estudio claro sobre la conveniencia y la necesidad de modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuando se discutió en el Congreso la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, con el propósito de modernizar y tecnificar algunas instituciones estatales. De acuerdo con lo anterior, afirma que se violó el artículo 150 numeral 10º de la Carta, toda vez que ha debido excluirse del proyecto y de la ley la modificación del instituto mencionado, al no existir una justificación seria sobre la utilidad y beneficio que resultaría de modificar su estructura.

Por último, menciona cómo el Instituto de Medicina Legal ha sido reconocido internacionalmente por su servicio y eficacia en el cumplimiento de sus funciones, contando con una planta de personal reducida para realizar todo el trabajo institucional que soporta.

Con similares consideraciones interviene también el ciudadano Peter Rachen Calderón. Por su parte, el ciudadano Henry Alberto Zuluaga Gutiérrez, en intervención remitida vía fax y que obra incompleta en el expediente, hace una serie de consideraciones referidas a la manera como las facultades fueron ejercidas y las contradicciones que, en el fondo, dicho desarrollo tiene con la Constitución. En cuanto los argumentos de este interviniente no apuntan a controvertir la constitucionalidad de la norma acusada, sino que se refieren a la manera como, de hecho, las facultades fueron ejercidas, no serán objeto de consideración en este fallo.

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

La ciudadana Myriam Stella Ortiz Quintero, en su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación, presentó escrito en defensa del precepto demandado.

Manifiesta que el primer cargo es infundado, pues las facultades otorgadas por la norma acusada fueron oportunamente solicitadas por el Ministro del Interior y el Ministro de Relaciones Exteriores, en proyecto de ley que se presentó ante la Cámara de Representantes el 29 de septiembre de 1999. Agrega que dicho proyecto fue enviado al despacho del Presidente de la Cámara de Representantes, quien lo remitió a la Comisión Primera Constitucional permanente y ordenó publicarlo en la Gaceta del Congreso, lo cual efectivamente se cumplió.

Señala que la interpretación que hizo el accionante del inciso 3º del artículo 115 de la Carta, es puramente exegética por cuanto el actor no realizó la concordancia de dicha disposición con los artículos 200 y 208 inciso 2 de la Constitución Política, conforme a los cuales el Gobierno presenta los proyectos de ley al Congreso a través de los Ministros. Afirma que en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional y cita al efecto la Sentencia C-119 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Aduce, por otra parte, que conforme a la Constitución, “Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (...) 9. Sancionar las leyes.”, motivo por el cual estima infundado el cargo del actor por este concepto.

Respecto de la ausencia de motivación para la solicitud de facultades extraordinarias, afirma la interviniente que las razones de necesidad y conveniencia públicas a que se refiere el artículo 150 en su numeral 10º, son de carácter político y no jurídico y fueron expresadas tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley 113 de 1999 de la Cámara de Representantes, como a lo largo de los debates surtidos en el Congreso.

Señala que las razones que justifican la solicitud de facultades por el Gobierno tienen que ver, según se desprende de la exposición de motivos del proyecto de ley 113 de 1999 de la Cámara de Representantes, con la necesidad de evitar los perturbadores efectos que se seguirían de una declaratoria de inexecutable de las normas expedidas con base en las facultades contenidas en el artículo 120 de la Ley 489, con el propósito de reestructurar algunas entidades del Estado, “en aras de la eficiencia, eficacia y racionalización del gasto en la administración pública...”. Todo teniendo en cuenta que las entidades reestructuradas ya habían empezado su proceso de transformación.

Agrega que en la exposición de motivos se recogen las razones que justifican una reestructuración de la Fiscalía General de la Nación y que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un establecimiento público de la Rama Judicial, adscrito a la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, señala que la justificación para reestructurar el Instituto de Medicina Legal, sí fue tomada en cuenta al estudiar el pliego de modificaciones del proyecto de ley 113, pues éste se discutió en el primer debate realizado por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, el 25 de noviembre de 1999.

Relata que en dicha sesión intervino el Fiscal General de la Nación quien expresó que “(...) la Constitución Nacional de 1991, en el artículo 27 transitorio, estableció que la dirección nacional de medicina legal, antigua dirección nacional de medicina legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público adscrito a la misma.... Entonces para decirles en primer lugar que con esto no nos estabamos inventando nada, simplemente estamos cumpliendo la Constitución Nacional, que señaló que el instituto de medicina legal era un establecimiento adscrito a la Fiscalía General de la Nación.”

En cuanto cargo distinguido con el numeral 2.4 de esta sentencia, manifiesta la representante de la Fiscalía General de la Nación que debe tenerse en cuenta que el Gobierno solicitó dar trámite de urgencia al proyecto 113 de 1999 de la Cámara de Representantes , razón por la cual se dispuso que el primer debate se surtiese en sesión conjunta de las dos cámaras legislativas. Añade que, como en la ponencia para primer debate se había suprimido lo relativo al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante los debates en las sesiones conjuntas de Senado y Cámara y después de oír al señor Fiscal General de la Nación , se decidió, mediante Proposición No. 33, adicionar el numeral 2 del artículo primero del pliego de modificaciones con el siguiente texto: “modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial.” Concluye la interviniente que “... el texto de estudio que se tuvo en cuenta fue el del pliego de modificaciones presentado por los ponentes y a éste, para la votación en primer debate, se le adicionó, entre otros temas la proposición No. 33 la cual fue votada afirmativamente.”

Señala que, en consecuencia, el mencionado texto si fue considerado y votado en el primer debate, razón por la cual resultan infundados los cargos del actor por este concepto.

Expresa, finalmente que no se vulneró el artículo 160 numeral 3º de la Carta, pues según éste artículo “En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo”, y teniendo en cuenta que la propuesta para modificar el Instituto de Medicina Legal no fue rechazada sino aceptada, ésta no tenía por que incluirse en el informe para segundo debate.

3. Intervención del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El ciudadano Ricardo Mora Izquierdo, actuando en calidad de Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses presentó escrito de intervención en el presente proceso de constitucionalidad.

El interviniente anexó copia del alegato presentado a los Representantes Ponentes del proyecto de ley, con el propósito de ser tenido en cuenta al momento de rendir la respectiva ponencia.

Afirma que no solicitó la reestructuración del Instituto pues, “no existía la necesidad de modificar la estructura de la institución ni se veía la conveniencia ni la oportunidad de realizar alguna reforma”.

Finalmente, llama la atención sobre el hecho de que no se tuvo en cuenta al Director del Instituto de Medicina Legal como una de las personas cuyo concepto debería ser oído antes de la expedición del decreto que desarrolle las facultades extraordinarias.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Señala el representante del Ministerio Público que el primer cargo es infundado pues, según lo consagrado en el artículo 200 y en el inciso segundo del artículo 208 de la Carta, los ministros, como voceros del Gobierno, pueden presentar proyectos de ley, "... en particular, aquellos mediante los cuales se persigue que el órgano legislativo revista temporalmente al ejecutivo de atribuciones extraordinarias para legislar en las materias y con los propósitos que se le propongan."

Respecto de la ausencia de justificación sobre la necesidad y conveniencia pública en el otorgamiento de las facultades extraordinarias, manifiesta que dichas condiciones constitucionales, que deben hacer parte de la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno, se encuentran plenamente acreditadas en el presente caso, en la medida en que fueron objeto de expresa referencia en la exposición de motivos. Agrega que si el "Congreso habilitó legislativamente al Ejecutivo para modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial, sencillamente fue porque encontró suficientes fundamentos para delegarle temporalmente sus competencias constitucionales", conforme a jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual "... existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en cuanto a dicha justificación tanto en el Gobierno como en el Congreso." (Sentencia C-119 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell). Concluye el señor Viceprocurador (E) que, por otra parte, "... no es viable que las razones aducidas puedan ser controvertidas mediante la acción de inexecuibilidad, tal como lo pretende el actor."

Finalmente, en cuanto a la supuesta inconstitucionalidad por infracción del reglamento del Congreso y de lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución política, el representante del Ministerio Público resalta que, por una parte, el actor efectuó una interpretación equivocada de los artículos 153, 156, 157 y 158 del reglamento, por cuanto de su tenor literal no se desprende la obligación del ponente de incluir en su informe de ponencia para primer debate, el texto del proyecto con la supresión de los partes relativos a la modificación de la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses."

Afirma, por otra parte, el Jefe del Ministerio Público, que tampoco hay vulneración del artículo 160 de la Constitución Política, por cuanto la exigencia consagrada en su inciso 3º solamente opera para las propuestas que fueron consideradas efectivamente por las cédulas legislativas y "... la exclusión de facultades para modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses no fue abordada por las Comisiones Primeras Constitucionales...".

En conclusión y teniendo en cuenta lo anterior el Ministerio Público solicita que se declare exequible la norma acusada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. La materia sujeta a examen

El demandante solicita la declaratoria de inexecuibilidad parcial del numeral 3º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, disposición por medio de la cual se confirieron facultades extraordinarias al Gobierno para reestructurar el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de la Constitución, por un lado, porque fue aprobada en contravía con las normas que regulan las facultades extraordinarias, en la medida en que el proyecto de ley de facultades no fue presentado por el Gobierno, lo cual requería la firma del Presidente de la República y del Ministro o jefe del Departamento Administrativo del ramo, que para el caso concreto eran el Ministro de Justicia y del Derecho y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, funcionarios cuyas firmas no figuran en el proyecto que fue presentado por los Ministros del Interior y de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, no se presentaron, ni se analizaron los motivos de necesidad y conveniencia pública, indispensables para que proceda la ley de facultades.

Por otra parte, sostiene el actor, se violaron diversas disposiciones del trámite legislativo, por cuanto, en primer lugar, el texto referente al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, no se incluyó en el informe de ponencia para primer debate y por consiguiente no se publicó previamente a la iniciación del mismo. En segundo lugar, señala el demandante, en las deliberaciones durante el primer debate no se discutieron los asuntos fundamentales propuestos por los ponentes, esto es la exclusión del texto en cuestión. Señala, finalmente, que en el trámite del proyecto también se desconoció la Constitución en su artículo 160, por cuanto en el informe de ponencia para segundo debate en el Senado no se consignó la propuesta de los ponentes en el primer debate en el sentido de retirar del proyecto el texto relativo al Instituto de Medicina Legal, materia que tampoco fue objeto de estudio en el segundo debate en la Cámara de Representantes, pese a que en la ponencia respectiva, algunos Representantes dejaron constancia expresa de su desacuerdo con la inclusión del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el proyecto de facultades extraordinarias.

El ciudadano Ricardo Mora Izquierdo, Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, interviene para señalar que, en su concepto, no existen razones que hagan necesario reformar el Instituto, y no se aprecia ni la conveniencia, ni la oportunidad de hacerlo en este momento. En el mismo sentido se pronuncia la interviniente Diana Inés Bernal de Espinosa, quien expresa además que tanto los excelentes resultados que puede mostrar el Instituto como lo sobrio de su actual estructura permiten pensar en la inconveniencia de someterlo a una reestructuración. Con similares consideraciones interviene también el ciudadano Peter Rachen Calderón.

El Ministerio Público, en su intervención, coincide con lo señalado por la representante de la Fiscalía General de la Nación en torno a la ausencia de soporte fáctico y normativo para los

cargos formulados por el actor, por cuanto, primero, los proyectos de ley de iniciativa gubernamental no requieren, conforme a la Constitución, ser presentados con la firma del Presidente de la República; segundo, tanto en la exposición de motivos como en los debates del Congreso se presentó una motivación razonable en torno a la necesidad o la conveniencia de que en la ley de facultades se incluyese al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y, tercero, las tachas de inconstitucionalidad relacionadas con la violación del reglamento del Congreso se encuentran fundamentadas en una lectura equivocada de los conceptos constitucionales y reglamentarios.

3. Alcance de la cosa juzgada constitucional

Como quiera que la Ley 573 de 2000 ha sido objeto de varias demandas, algunas de las cuales se refieren específicamente al numeral 3º del artículo primero, objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad, se impone determinar si sobre la materia existe cosa juzgada constitucional.

Los fallos que la Corte ha expedido sobre la Ley 573 de 2000, y que se refieren al numeral 3º de su artículo primero, son las sentencias C-1374 de 2000, C-245 de 2001, C-402 de 2001 y C-409 de 2001.

En Sentencia C-245 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), con ocasión del estudio y decisión de demanda contra el Decreto 261 de 2000 expedido con fundamento en la habilitación prevista en la disposición referida, se declaró la exequibilidad de la expresión “Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, modificar su régimen de funciones y competencias internas” . En el mismo contexto, la Corte en Sentencia C-1374 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), declaró la inexecuibilidad de la expresión “y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal”. En la medida en que las anteriores decisiones recayeron sobre expresiones normativas distintas de la que ahora es objeto de acusación, no opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En la sentencia C-402 de 2001 se declaró la constitucionalidad del numeral 3º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, pero se restringió el alcance del pronunciamiento de la Corte a los cargos estudiados en esa ocasión, relativos a la autonomía de la Fiscalía General de la Nación. Como quiera que la demanda que ahora estudia la Corte formula cargos distintos, los mismos no se ven afectados por cosa juzgada.

Las sentencias C-402-2001 y C-409-2001, declararon que el numeral 3º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 se encuentra ajustado a la Constitución y es por tanto exequible, pero bajo la previsión según la cual en lo que hace al trámite de la Ley 573 de 2000 no se hace pronunciamiento alguno por cuanto actualmente se encuentra en curso el proceso D-3033 pendiente de una decisión al respecto. En consecuencia, encuentra la Corte que existe una expresa exclusión de los efectos de la cosa juzgada para los posibles vicios de forma que afecten a la citada disposición, tales como los que se formulan por el actor en el presente caso.

4. Las facultades extraordinarias

El estudio de los cargos formulados por el actor impone la necesidad de un previo análisis sobre la figura de las facultades extraordinarias prevista en la Constitución Política.

Por virtud de la figura de las facultades extraordinarias, el Congreso de la República, en ciertos casos y cumplidos determinados requisitos, habilita al Gobierno para que ejerza la función legislativa.

La figura estaba prevista en nuestro ordenamiento constitucional desde la Carta de 1886, y presenta incluso antecedentes más remotos, aún cuando sus contornos eran distintos y se han venido decantando hasta encontrar la expresión que hoy tiene la institución en el artículo 150 numeral 10º de la Constitución.

En efecto, el artículo 76 de la Constitución de 1886 disponía que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones (...) 10ª Revestir, pro tempore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.” Esas facultades se interpretaron inicialmente por la doctrina en el sentido de que no implicaban delegar en el Gobierno funciones legislativas. Así, en su obra “Derecho Público Interno de Colombia. Comentario Científico de la Constitución de 1886” Don José María Samper expresaba: “Pero acaso se alegará que el inciso 10º del artículo 76 implícitamente permite, siquiera pro tempore, delegar al Gobierno algunas funciones legislativas, dado que autoriza para ‘revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen’. ¿Pero a que clase de facultades puede referirse racionalmente el inciso? A las que, sin ser privativas del Congreso, pueda convenir que ejerza pro tempore el Presidente, propias de su carácter, autoridad y objeto, pero que ordinariamente no le están asignadas por la Constitución. Tal es la inteligencia de los textos constitucionales que nos parece racional.” Y en esa dirección se movieron las primeras manifestaciones de la disposición constitucional. En efecto, tal como lo señala Francisco de Paula Pérez¹, en virtud de esa previsión constitucional se facultó al Gobierno para asuntos tales como “prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el estado que afecten el orden público...” o “... borrar del escalafón a los militares que por su conducta se hagan indignos de la confianza del gobierno...” (Ley 61 de 1888). Anota este tratadista que desde el principio se suscitó debate por la naturaleza de la atribuciones y porque, de hecho, las mismas se conferían por fuera del marco constitucional, sin delimitarse de manera precisa, ni fijarse de modo cierto su extensión temporal.

En la práctica, las facultades extraordinarias del Gobierno se cumplían mediante la expedición de decretos con fuerza de ley, y las mismas fueron evolucionando al punto que ese aspecto formal pasó a hacer parte del contenido básico de las facultades, esto es, se interpretó el alcance de la norma en el sentido de que las facultades se confieren para la expedición de decretos con fuerza de ley. El cambio doctrinario fue radical, puesto que conforme al nuevo entendimiento de la norma, tal como fue expresado por Alfredo Constain² en 1951 “[e]l Presidente de la República cuando hace uso de esas precisas facultades extraordinarias está sustituyendo la función legislativa...”. Reafirma su posición este tratadista citando a la Corte Suprema de Justicia cuando sobre el particular expresó que “Cuando el jefe del Ejecutivo hace uso de esas autorizaciones y actúa con delegación extraordinaria del legislador, no dicta precisamente un reglamento administrativo, sino que,

como delegado del soberano expide decretos de carácter legislativo o decretos-leyes, que regulan dentro de un tiempo fijo una materia determinada” La misión de estos decretos es, al decir de la Corte Suprema, “... regular con categoría de ley aquellas materias sobre las cuales versa la delegación del legislador.”

Hoy es claro, por virtud de la práctica reiterada y por expresa disposición constitucional, que las facultades extraordinarias se confieren exclusivamente para expedir normas con fuerza de ley, y no para otros efectos. Ello implica que el Gobierno ejerce una función delegada en el ámbito propio de la función legislativa, y sujeto, por consiguiente, a las mismas limitaciones que tiene el legislador ordinario.

Esta transformación fue acompañada por la evolución y depuración de las herramientas constitucionales previstas para los Estados de excepción, contempladas desde las primeras manifestaciones de nuestro ordenamiento constitucional, y por el surgimiento de nuevas figuras en torno a la distribución de competencias normativas entre el Congreso y el Presidente de la República, como la de las llamadas “leyes cuadro”. Las situaciones que originalmente hacían explicable la figura de las facultades extraordinarias, paulatinamente fueron subsumidas, o en el régimen de los estados de excepción, bien sea, inicialmente, en el de estado de sitio, o, luego, en el de emergencia económica, para culminar en el régimen actual que distingue los estados de guerra exterior, conmoción interna y emergencia económica, o en el de las leyes cuadro o marco. En esas instituciones se recogió el criterio según el cual, en determinadas circunstancias, la necesidad exige que el Gobierno sea revestido de facultades extraordinarias, para conjurar las crisis que de ellas se derivan, en el primer caso, o para atender los asuntos que por su naturaleza exijan una regulación especializada, en el segundo.

Hoy difícilmente puede pensarse, por fuera de las situaciones que dan lugar a los estados de excepción, en un evento que exija, que haga imperativo o inexcusable en razón de la conveniencia pública, desplazar al Congreso de su competencia legislativa, en favor del Gobierno.

Esta evolución impone una nueva interpretación del instituto de las facultades extraordinarias, en la medida en que su alcance es hoy, clara y expresamente, el de permitirle al Gobierno expedir normas con fuerza de ley, y la valoración sobre la necesidad o la conveniencia de tales facultades está inescindiblemente ligada a la valoración sobre la necesidad y la conveniencia de regular las materias para las cuales tales facultades se solicitan.

Establecidos los antecedentes de la institución que es objeto de análisis y que permiten una mejor comprensión de los alcances de su regulación constitucional, encuentra la Corte que es claro, y así lo ha expresado con anterioridad, que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 150, numeral 10.

Dada la trascendencia de la institución, como que significa el desplazamiento de una

competencia constitucional de una a otra de las Ramas del Poder Público, desde el principio se previeron unas muy estrictas condiciones que hacía posible tal operación, condiciones que se hicieron mucho más exigentes en la Constitución de 1991, debido a que en los últimos años el Congreso había hecho un uso extensivo de la facultad, en detrimento de sus propios cometidos constitucionales. El constituyente quiso recuperar para el Congreso el papel central en la tarea legislativa, al punto que incluso se debatió en la Asamblea Nacional Constituyente la posibilidad de suprimir de la Constitución esta función³. Finalmente se acordó mantenerla, pero asegurando que su carácter sea excepcional y sujeta a unos muy precisos y estrictos requerimientos.

Los requisitos para el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Gobierno, previstos en el citado artículo 150 de la Constitución, son:

a. Las facultades extraordinarias, por expresa disposición constitucional, no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas o leyes marco, ni para decretar impuestos. Adicionalmente, tampoco cabe el otorgamiento de facultades extraordinarias para aquellos casos en los cuales exista expresa y especial reserva de ley en cabeza del Congreso de la República.

Esta restricción obedece al propósito de preservar el principio democrático de la legislación, imponiéndole al Congreso la necesidad de legislar directamente sobre un conjunto de asuntos que, o por su naturaleza, o por su importancia, se ha considerado deben ser debatidos directamente en los cuerpos de representación popular, sin que su regulación sea susceptible de desplazarse al Gobierno.

a. Las facultades extraordinarias deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno.

Esta fue una de las limitaciones que se adicionaron en la Constitución de 1991 y su alcance es el de impedir que, como había venido ocurriendo, el Congreso, por propia iniciativa, decidiera trasladar al Ejecutivo su competencia legislativa, despojándose de la responsabilidad que conforme a la Constitución le corresponde en el estudio y en la decisión de los asuntos que deban regularse por la ley.

Conforme al artículo 115 de la Constitución el Gobierno está conformado para cada asunto en particular por el Presidente de la República y el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Ramo.

La competencia que conforme a los artículos 200 y 208 tienen los Ministros del despacho no se limita, pues, a la tarea de presentar físicamente los proyectos o hacer la radicación personal de los mismos, requisito que no es exigible conforme al ordenamiento, sino a la capacidad jurídica de presentarlos en representación del Gobierno.

De esta manera, se entienden presentados por el Gobierno los proyectos de ley que se radiquen en las cámaras con la firma de los respectivos ministros. No quiere esto decir que los ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida

en que sólo pueden hacerlo en representación del Gobierno. Esta última circunstancia se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por un ministro del despacho, pero dicha presunción podría ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el ministro actuó sin su previa autorización.

El hecho de que la facultad de presentar un proyecto de ley de autorizaciones se atribuya al Gobierno, implica también que el ministro o los ministros que lo suscriban deben actuar dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, porque sólo en ese ámbito constituyen Gobierno. Por manera que no podría, por ejemplo el Ministro de Comercio Exterior presentar un proyecto de ley de facultades cuyo objeto central fuese la regulación de la educación pública primaria.

Sin embargo debe tenerse en cuenta el papel especial que en esta materia corresponde al Ministerio del Interior, en razón a que entre las competencias que le ha atribuido la ley están las de “coordinar la presentación de proyectos de ley y de actos legislativos de iniciativa gubernamental y el seguimiento de su trámite en el Congreso” (Decreto 2546 de 1999) y “Coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno Nacional con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos ministerios y al Gobierno nacional en cada uno de sus ramos; (...)” (Ley 199 de 1995)

Tratándose de leyes de facultades, cuyo objeto, sin perjuicio del principio de la unidad de materia, puede estar referido a asuntos propios de distintos ministerios o departamentos administrativos, la firma del Ministerio del Interior puede suplir la de otros ministros a cuyo cargo estén asuntos para los cuales se hayan solicitado facultades extraordinarias, en la medida en que en este caso, fundamentalmente, de lo que se trata no es de expedir las específicas regulaciones que se requieran en esas materias, sino recabar del Congreso la autorización para que, con posterioridad y, entonces si con la participación de los ministros del ramo en cada caso particular, se pueden ejercer las facultades de regulación.

Es natural que esta competencia especial del Ministro del Interior se ejerce sin perjuicio de la iniciativa que como parte del Gobierno tienen los distintos ministerios, y en virtud de la cual en la presentación de cada proyecto de ley de iniciativa gubernamental, debe concurrir el Ministro del Ramo. Pero tratándose de asuntos complejos que involucran a varios Ministerios, la firma del Ministro de Gobierno puede tener carácter supletivo, conforme a los principios constitucionales de celeridad y eficiencia, en la medida en que resultaría extremadamente rígido pensar que un proyecto de esta naturaleza no pudiese ampliar su contenido para comprender materias que toquen a dependencias gubernamentales distintas de aquellas que originalmente presentaron el proyecto, so pena de incurrir en vicio de forma por deficiencia en la iniciativa legislativa.

Es claro, por otra parte, que la solicitud de facultades que presente el Gobierno al Congreso debe ir acompañada por las razones de necesidad o de conveniencia pública que a juicio del Gobierno las justifiquen, requisito constitucional al que la Corte se refiere en el literal e. de este aparte de la Sentencia.

a. La aprobación de las facultades extraordinarias requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

En la medida en que se trata de que el Congreso de la República se despoje, temporalmente y para determinadas materias, de su competencia constitucional básica, se contempla en la Constitución el requisito de una mayoría especial, mucho más exigente, con el objetivo de mantener, en beneficio de los sectores minoritarios, la prerrogativa legislativa, de manera que sólo puede el órgano al que de ordinario la Constitución atribuye esa función, despojarse de ella, cuando concurra una mayoría especialmente calificada.

a. Las facultades extraordinarias sólo pueden conferirse por un período determinado, que no podrá exceder de seis meses.

No puede haber transferencia permanente de competencia legislativa. Debe hacerse por un tiempo determinado, cumplido el cual la facultad del Ejecutivo se agota, haya expedido o no las normas para las cuales fue facultado. Existió en el pasado la práctica de conceder la facultades extraordinarias por períodos prolongados e incluso indefinidos, con la consecuencia implícita de que el legislador perdía, mientras estuviesen vigentes las facultades, la capacidad para ocuparse de las materias objeto de las mismas, razón por la cual el constituyente impuso un límite al tiempo de duración de las facultades, que no puede exceder de seis meses.

La evaluación de las razones de necesidad o de conveniencia pública es un imperativo constitucional en el trámite de un proyecto de ley de autorizaciones y por consiguiente las mismas deben figurar de manera expresa en el mismo.

Tradicionalmente se ha considerado que las razones que justifican la existencia de esta institución tienen que ver, o con la necesidad de expedir una determinada regulación en un tiempo más corto del que sería previsible si el asunto se tramita ante el Congreso, o con la naturaleza técnica o altamente especializada de las materias a regular. El Constituyente de 1991 en gran medida redujo el ámbito de las consideraciones de carácter técnico, en la medida en que, en el pasado ellas, se habían referido, sobre todo, a la conveniencia de que la expedición de los códigos, habida consideración de los elevados requerimientos técnicos que para la elaboración de las normas, se derivan de su carácter comprensivo y sistemático, se confiase a comisiones especializadas designadas por el Gobierno, en lugar de someterlos al complejo trámite político en los cuerpos de representación popular. Sin embargo la Constitución expresamente excluyó a los códigos y leyes de complejidad similar como las estatutarias o las orgánicas, de la posibilidad de ser objeto de facultades extraordinarias. No obstante lo anterior, aún es posible hoy explicar la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo, por la complejidad técnica de las materias objeto de regulación, que haga previsible que éste cuente con mejores herramientas de regulación que el legislador.

Por otra parte, siempre han estado presentes las consideraciones de carácter temporal, que tienen que ver con la agilidad, la rapidez y la oportunidad con las que en un momento dado pueda expedir determinadas normas el Gobierno y que hagan aconsejable que sea quien se ocupe de la legislación.

En cuanto a esas consideraciones genéricas estima la Corte necesario señalar que respecto de las mismas tiene muy amplio margen de apreciación el legislador. El desplazamiento de competencias sólo se produce cuando el Ejecutivo lo ha considerado necesario, y en consecuencia eleva la solicitud al Congreso, y éste, a su vez, mediante el voto favorable de la mayoría de los integrantes de cada una de sus cámaras, ha estimado prudente conceder las facultades, y siempre y cuando no se trae de materias sustraídas por la propia Carta de esa posibilidad. Pero cumplido ese trámite cabe pensar que no hay necesidad de hacer explícitos esos motivos genéricos, como condición de constitucionalidad. Ellos hacen parte del fuero del Congreso y el respeto por el principio democrático impide la posibilidad de limitar su capacidad de apreciación en esta materia.

Por otra parte, para la Corte resulta claro que la evaluación que, conforme a la Constitución, tiene que cumplir el Congreso sobre la necesidad o la conveniencia pública de conceder las facultades solicitadas, debe hacerse de manera inseparable con la valoración de las razones que hacen necesario o recomendable que los asuntos objeto de la solicitud sean materia de regulación, las cuales, éstas si, deben constar de modo expreso en el trámite del proyecto de ley. De este modo, el Congreso puede conferir las facultades extraordinarias cuando, a su juicio, la necesidad exija que ciertas materias sean objeto de regulación o la misma resulte aconsejable por razones de conveniencia pública, y considere además, así sea de modo implícito, que en ese caso en particular resulta conveniente que sea el Gobierno quien expida esa legislación. Y, a contrario sensu, no podría conceder tales facultades cuando no encuentre esas razones de necesidad o de conveniencia pública en la regulación de las materias que son objeto de la solicitud. Y estas consideraciones son las que, se repite, debe estar explícitas y pueden ser objeto de consideración por la Corte en sede de constitucionalidad.

Sobre este particular, en Sentencia C-119 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), la Corte ha dicho que “[l]a 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.”

Así, por ejemplo, cuando el Congreso encuentre que razones de necesidad o de conveniencia pública exigen modificar el régimen de la Procuraduría General de la Nación, puede optar, o por acometer directamente la tarea de expedir la legislación que estime del caso, o por facultar al Gobierno, previa solicitud de éste, en los términos del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución Política, para que expida normas con fuerza de ley sobre la materia. Pero

no podría el Congreso, en el mismo caso, ante una solicitud del Gobierno, concederle facultades extraordinarias para reformar la Procuraduría si no aparecen expresados o no encuentra razonables los motivos que hagan necesaria esa reforma.

Estas razones deben ser explícitas, no solo porque son un requisito del trámite legislativo dispuesto por el reglamento del Congreso, que exige que todo proyecto de ley debe ir acompañado de su correspondiente exposición de motivos, sino porque hace parte de la exigencia constitucional según la cual sólo se pueden conferir facultades extraordinarias al gobierno para que expida normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Dichas razones deben estar presentes desde la motivación del proyecto por medio del cual el Gobierno solicita las facultades, por cuanto la restricción constitucional en cuanto a la iniciativa legislativa comprende no sólo la identificación de la materia sobre la cual habrán de recaer las facultades, sino también las consideraciones de necesidad y de conveniencia pública que determinan el ámbito para las mismas. Sin embargo, en la medida en que lo que la Constitución, de manera expresa, exige es que para conceder las facultades el Congreso haya evaluado esas razones de necesidad o de conveniencia pública, el imperativo que, actuando como intérprete autorizado de la Carta, acaba de señalar la Corte, no obsta para que, en el curso del debate, se precisen y se complementen las razones que hayan sido presentadas por el Gobierno para justificar su solicitud. Así, puede ocurrir que la exposición de motivos, que es imperativa de acuerdo con el reglamento del Congreso, no sea muy precisa en la justificación de las facultades solicitadas respecto de ciertas materias o que la misma, a juicio del Congreso, resulte insuficiente o insatisfactoria, pero que después, durante el trámite de la iniciativa ella sea depurada y complementada al punto que se haga evidente. Esto es particularmente cierto si se tiene en cuenta que en ocasiones, como el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la solicitud de facultades puede referirse a materias que afectan a órganos constitucionales ajenos al Gobierno y cuyos voceros pueden tener interés en el impulso de las mismas y estar en mejores condiciones para, en el curso del debate legislativo, y dentro del intercambio de criterios que allí se presenta, sustentar la necesidad o la conveniencia de aprobar la iniciativa.

f. Las facultades extraordinarias deben ser precisas.

Sobre este particular la Corte ha expresado, en fallo C-074 de 1993, recogido en sentencia C-245-2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) que “[e]n materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto ‘precisión’ se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere.”

En la misma oportunidad la Corte expresó que:

“De acuerdo a lo anterior, cuando las facultades otorgadas al Ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas.

Por otra parte, el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales.

(...)

No es cierto, como dice el demandante, que las facultades deban señalar taxativamente cada una de las cuestiones particulares. Basta con indicar de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan, sin importar que estas se expresen en forma amplia o general.

Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón)

La Sentencia C-245-2001 transcribió también los siguientes apartes del citado fallo, en los que se recogen los criterios expuestos por la Corte Suprema de Justicia, sobre el alcance del significado del concepto de “precisión”:

“La exigencia constitucional del artículo 76-12 sobre la precisión en las facultades legales otorgadas no significa que éstas tengan que ser necesariamente, ni siempre, detalladas, minuciosas o taxativas, sino que, sin adolecer de imprecisión, puedan válidamente contener mandatos indicativos, orientadores, sin que por ello dejen de ser claros, nítidos e inequívocos.”

(...)

“Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso.

“Lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido; lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua”⁴

Se tiene, entonces, que el requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Estima la Corte que, adicionalmente, la fijación del ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades. Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto-Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito

de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas.

5. El análisis de los cargos

5.1. Constitucionalidad de la norma acusada conforme al régimen de las facultades extraordinarias

5.1.1. El proyecto de ley de facultades fue presentado con la firma de los Ministros del Interior y de Relaciones Exteriores, quienes en principio, y para ese específico propósito, actúan en representación del Gobierno, sin que la ausencia de la firma del Presidente de la República constituya, tal como se ha expresado, un vicio de constitucionalidad como lo pretende el actor.

Por otra parte debe señalarse que, dado que se trata de una ley de facultades que se refiere a una amplia gama de asuntos, sin entrar a regular de manera especial ninguno de ellos, podía el Ministro del Interior, actuando dentro del marco de sus competencias, acudir en representación del Gobierno respecto de todos, sin necesidad de que las facultades también se solicitasen, para cada uno de los asuntos que hacen parte del objeto de la ley, por el Ministro a cuya cartera corresponda el conocimiento de la respectiva materia.

Ello no obsta para que, como en el caso del Ministro Relaciones Exteriores, también concurren a la solicitud los Ministerios que tengan interés en el desarrollo de uno o varios de los temas objeto de la ley de facultades.

Esta capacidad general del Ministerio del Interior se deriva de sus competencias legales conforme a las cuales le corresponde coordinar las relaciones del Gobierno con el Congreso y el trámite de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental.

Por las mismas consideraciones debe descartarse el cargo conforme al cual para la sanción de la ley se requerían las firmas del Ministro de Justicia y del Derecho y del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. De acuerdo con la Constitución la sanción de las leyes es función que corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce en su condición de jefe del Gobierno. En esta caso, para conformar el Gobierno a la sanción concurren los Ministros del Interior, de Hacienda y de Relaciones Exteriores.

5.1.2. El Gobierno presentó y el Congreso consideró las razones de necesidad o de conveniencia pública en torno a las facultades para reestructurar el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En efecto, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de facultades el Gobierno expresó por una parte, de manera genérica que “[e]l recientemente anunciado fallo de inexecutable por la Corte Constitucional en contra de las facultades contenidas en el artículo 120 de la Ley 489, hace previsible que existan en el inmediato futuro

pronunciamientos en ese mismo sentido en relación con los decretos que desarrollaron esas facultades. Como parte de las mismas se dictaron normas para reestructurar a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación...” Agrega el Gobierno que “[m]ediante sendas comunicaciones los señores Contralor General de la Nación (sic), Procurador General de la República (sic) y Fiscal General de la Nación, han hecho conocer del Gobierno Nacional los perturbadores efectos que se seguirían de la declaratoria de inexecutable de las normas dictadas para reestructurar sus entidades, mismas que ya habían iniciado su proceso de transformación de acuerdo a su nueva configuración.” Concluye el Gobierno que las anteriores consideraciones hacen necesario que se expida “ (...) la normatividad que les permita a estos órganos del Estado llevar a cabo su reestructuración”.

Debe tenerse en cuenta que las facultades extraordinarias que se concedieron al Gobierno en numeral 7º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, para modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, comprendían los órganos, dependencias o entidades a las cuales la Constitución Política reconoce un régimen de autonomía, según se desprende del inciso tercero del párrafo tercero del mismo artículo 120 de la Ley 489. En consecuencia, dentro del ámbito de esa ley de autorizaciones estaba la reestructuración del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que no obstante tener autonomía según la Constitución, se encuentra adscrito, por disposición de la propia Carta, a la Fiscalía. En ese orden de ideas, el Decreto-Ley 1155 de 1999 por medio del cual se reestructuraba la Fiscalía, también reguló lo relativo al Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses, sin perjuicio de su autonomía constitucional.

Así las cosas, resulta claro que la motivación general que hizo el Gobierno en el proyecto de ley de facultades se extiende al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como quiera que, no obstante su autonomía constitucional, en desarrollo de la Ley 489 y al amparo de sus disposiciones, había sido regulado como parte de la estructura, en sentido amplio, de la Fiscalía General de la Nación.

Establecidas las consideraciones generales, el Gobierno, en una segunda parte de la exposición de motivos, se refiere a las razones que, para cada entidad en particular, explican la necesidad de las facultades. En cuanto hace a la Fiscalía General de la Nación, en la exposición de motivos se reiteran las razones que se habían presentado durante el trámite de la Ley 489, entre las cuales se cita la opinión del señor Fiscal General de la Nación sobre la conveniencia de que se faculte al Presidente de la República para reestructurar a la Fiscalía , por cuanto su estructura administrativa “... es realmente inoperante, poco funcional y carece de elementos para el buen suceso de su gestión.” Agrega el Gobierno que en esta oportunidad el señor Fiscal solicitó que en el proyecto de ley de facultades se incluya lo relacionado con la Fiscalía de la siguiente manera: “Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social; dictar normas sobre policía judicial; modificar la estructura del Instituto Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y régimen administrativo y patrimonial.”

El Gobierno, mediante comunicación suscrita por el señor Ministro de Justicia y del Derecho, en su calidad de Ministro Delegatario de funciones presidenciales y por el señor Ministro del Interior, solicitó trámite de urgencia para el proyecto, razón por la cual el primer debate se surtió en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

La comisión de ponentes para primer debate estimó que las consideraciones contenidas en la exposición de motivos no constituían explicación de las razones de necesidad o conveniencia para modificar la estructura del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, razón por la cual propusieron excluirlo del contenido de la ley de facultades.

Sin embargo, durante el curso de los debates en las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, el señor Fiscal General de la Nación precisó y amplió los argumentos a favor de la necesidad de reformar el Instituto, y en el proyecto que finalmente fue aprobado en primer debate se acordó incluirlo dentro de la ley de facultades.

En esos debates, en el curso de los cuales, sobre esta materia participaron diversos congresistas, el señor Fiscal General de la Nación manifestó que "... la Constitución Nacional de 1991, en el artículo 27 transitorio, estableció que la dirección nacional de medicina legal, antigua dirección nacional de medicina legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integrara a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público adscrito a la misma."

Prosiguió el señor Fiscal diciendo que "[y] es claro que no puede haber establecimiento público como no lo hay en los otros sectores del Estado, que no tengan el control de tutela, del respectivo ente en otros casos de los Ministerios, sobre la forma como cumple sus funciones ese instituto o establecimiento público" y manifestó que lo que se busca es ajustar el actual régimen a la Constitución Nacional. Se refirió el Fiscal a los argumentos que se han expresado en contra de la reestructuración del Instituto de Medicina Legal y manifestó que los mismos resultan infundados, porque las reformas que se han planteado, si bien, de acuerdo con el mandato constitucional, lo integran a la Fiscalía, ello se hace sin perjuicio de su autonomía.

Encuentra entonces la Corte que tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno, como en las intervenciones del señor Fiscal General de la Nación en las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara, se presentaron las razones que hacían aconsejable incluir al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses dentro del ámbito de la facultades extraordinarias, y que tales razones fueron objeto de especial consideración durante las deliberaciones del primer debate. El Congreso, obrando dentro del ámbito de su autonomía constitucional, encontró que las razones esgrimidas eran suficientes y satisfactorias, lo cual se deduce de su decisión de incorporar al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el objeto de la ley de facultades. En la medida en que las razones expuestas por el Gobierno y complementadas por el señor Fiscal, expresan de manera razonable la necesidad y la conveniencia de acometer una reforma del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, no encuentra la Corte que exista allí espacio para un pronunciamiento de constitucionalidad, el cual solo cabría cuando, o no se expresen los motivos, o los mismos resulten manifiestamente contrarios a la evidencia.

5.2. Constitucionalidad de la disposición acusada desde la perspectiva del trámite

legislativo.

5.2.1. Sostiene el actor que como el tema relacionado con las facultades extraordinarias para legislar acerca del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses fue excluido expresamente de la ponencia para primer debate, se vulneraron los artículos 151 y 157, numeral 2º de la Carta, por desconocimiento de la Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expide el reglamento del Congreso, en sus artículos 153, 156, 157 y 158.

Aduce que sobre dicho tema, desconociendo las disposiciones citadas, no se rindió informe y, por lo tanto, no se publicó previamente a la iniciación del primer debate. Agrega que no consta en la Gaceta del Congreso que en la Comisión Primera de la Cámara, según lo disponen los artículos 157 y 158 de la Ley 5 de 1992, se hubiesen debatido los asuntos fundamentales propuestos por los ponentes en relación con el imperativo constitucional de justificar el otorgamiento de facultades extraordinarias por razones de necesidad o de conveniencia pública.

Encuentra la Corte que no proceden los anteriores cargos de inconstitucionalidad, por las siguientes consideraciones:

El proyecto de ley distinguido con el número 113 de la Cámara de Representantes, por medio del cual el Gobierno solicita las facultades Extraordinarias al Congreso, fue publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva, tal como se dispone en el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, en consonancia con el Artículo 157 de la Constitución Política. En dicho proyecto se incluyó al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses entre las entidades para cuya reestructuración se solicitaron las facultades extraordinarias.

Los ponentes del proyecto, obrando dentro del ámbito de sus funciones, acordaron proponer a las Comisiones que del texto del proyecto se excluya al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El informe de ponencia, así como el texto del proyecto de ley con las modificaciones propuestas por la comisión de ponentes, fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 438 del 12 de noviembre de 1999. En el Pliego de Modificaciones publicado se excluyó el texto relativo al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Después de amplia deliberación sobre la materia objeto de estudio las Comisiones de Senado y Cámara aprobaron la proposición No. 33 por medio de la cual el pliego de modificaciones fue adicionado, en su parte pertinente, con el siguiente texto: “modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial.”

En consecuencia el proyecto de ley aprobado en el primer debate contenía el texto adicionado por virtud de la proposición No. 33.

Cabría pensar en que, como la propuesta de los ponentes en relación con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, podía equipararse a una solicitud de negar o archivar, en esa parte, el proyecto de ley, la misma debió ser objeto de votación separada, conforme a lo

previsto en el artículo 157 del reglamento del Congreso. Sin embargo, sin entrar a dilucidar esa posibilidad, lo cierto es que las Comisiones de Senado y Cámara, estudiaron de manera particular la propuesta de los ponentes y las razones que para oponerse a ella presentó el señor Fiscal General de la Nación, y finalmente expresaron su voluntad en relación con la misma, para rechazarla, cuando decidieron, expresamente, incorporar en el proyecto de ley el texto que había sido excluido por los ponentes.

Por otra parte es equivocado sostener, como lo señala el actor, que en este caso se estaba en presencia de una cuestión fundamental, en los términos del último inciso del artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, sobre la cual las Comisiones debían decidir en primer término. Y ello es así porque debe tenerse en cuenta que dicho trámite no es forzoso, en la medida en que de acuerdo con la citada disposición, es facultativo de los ponentes proponerlo cuando estimen que sea apropiado. En este caso los ponentes no hicieron manifestación en ese sentido y si bien hicieron expresa propuesta de excluir al Instituto, no señalaron que esa fuese una materia fundamental que debiese decidirse en primer término, y no cabe pensar que dicha consideración pueda entenderse implícita, porque no se aprecia en este caso la presencia de las razones por las cuales ello debiera ser así, como sería, por ejemplo, que la decisión que las Comisiones adoptasen sobre esta materia fuese determinante para establecer el sentido de la decisión en otras de alcance subordinado que se discutirían con posterioridad.

5.2.2. Expresa el actor que, a su juicio, el trámite de la norma demandada infringió el artículo 160 inciso 3º de la Constitución, por cuanto en la ponencia para segundo debate en el Senado no se consignó la propuesta que en el informe para primer debate se orientaba a excluir al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del proyecto de facultades extraordinarias, por ausencia de justificación expresa en la exposición de motivos. Por esta razón la plenaria del Senado no pudo ocuparse del estudio de la justificación de las facultades extraordinarias solicitadas, en este aspecto en particular. Agrega que aunque en el informe ponencia para segundo debate en la Cámara si se hizo referencia al punto, la plenaria de esa Corporación no hizo estudio del mismo.

En relación con este cargo cabe observar, en primer lugar, que la disposición constitucional citada exige que, para ilustración de las plenarias de las Cámaras, en el informe para segundo debate se consignen la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo, pero no exige que la respectiva plenaria, en el segundo debate haga pronunciamiento expreso sobre esas materias. Si la plenaria aprueba el proyecto de ley, de la manera como fue sometido a su consideración, sin referirse a alguna de las propuestas que fueron rechazadas en el primer debate, y de las que da cuenta el informe de ponencia sometido a su consideración, debe entenderse que ha expresado un consentimiento informado en sentido coincidente con lo decidido en primer debate.

Por otra parte, en la medida en que el sentido de la citada disposición es el de evitar que se sustraigan del conocimiento de las plenarias materias que fueron objeto de consideración en las Comisiones, no puede entenderse que la misma resulta infringida cuando en la Comisión finalmente se decide incluir en el texto del proyecto que se llevará al segundo debate, un asunto respecto del cual los ponentes habían presentado la propuesta de excluirlo y sobre esto no se hace mención especial en el informe para segundo debate.

Debe tenerse en cuenta, además, que sobre esta materia la Corte, en Sentencia C-543-98 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) ha dicho que "(...) la obligación que se consagra en el canon constitucional citado emana del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a todos los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas han sido rechazadas, permitiendo de esta manera una participación más activa e integral en el desarrollo del proceso legislativo." Añadió la Corte en esa oportunidad que "[l]as 'propuestas' a que alude el artículo 160 del Estatuto Superior son diferentes a las denominadas 'enmiendas'. Las primeras son las iniciativas legislativas que se presentan ante el Congreso, por quienes constitucionalmente están autorizados para ello, con el fin de que sean estudiadas, debatidas y votadas. Las segundas son las modificaciones que los parlamentarios proponen a los textos que conforman una iniciativa legislativa y que el Reglamento del Congreso califica de proposiciones sustitutivas, modificativas, suspensivas y especiales. (art. 114)"

En el caso concreto, la propuesta de que las facultades extraordinarias comprendan la reestructuración del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, si fue sometida a la consideración de las plenarias de Senado y Cámara en los informes para segundo debate, en cuanto que hacía parte del articulado aprobado en primer debate, y por consiguiente no se aprecia violación de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 160 de la Constitución Política.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

R E S U E L V E :

Primero: Declárase la EXEQUIBILIDAD, en lo acusado, del numeral tercero del Artículo 1 de la Ley 573 de 2000, por los cargos formulados por el actor.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Francisco de Paula Pérez. “Derecho Constitucional Colombiano” Ediciones Lerner, 5ª ed. Bogotá, 1962. p.p. 266 y ss.

2 Alfredo Constain. “Elementos de Derecho Constitucional” Edit. Universidad, 2ª ed. Popayán, 1952. pp. 268 y ss.

3 En este sentido se presentó el informe mayoritario de ponencia de la Comisión Tercera de la Asamblea para primer debate en plenaria. Gaceta Constitucional No. 79, mayo 22 de 1991, pp 12 y 18.

3 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.

4 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de septiembre 19 de 1985. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.