

Sentencia C-504/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Régimen de personal en carrera diplomática y consular

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Cargos de conveniencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos de conveniencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Necesidad y conveniencia pública

La necesidad y la conveniencia de otorgar facultades al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que expresamente se le señalen, como lo ha clarificado esta corporación, es una tarea en la que participan tanto el Gobierno como el Congreso, pues al primero le corresponde al momento de solicitar las atribuciones exponer las razones que justifican la necesidad y la conveniencia de su concesión, y al Congreso analizarlas, evaluarlas y decidir si dichos argumentos cumplen los requerimientos exigidos en el canon constitucional citado.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN SERVICIO EXTERIOR-Regulación/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR-Regulación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Incompetencia, en principio, de valoración de razones por Congreso

La valoración de dichas razones por parte del Congreso no pueden ser en principio, objeto del control constitucional, pues en este campo el Congreso cuenta con un amplio margen de discrecionalidad que no arbitrariedad. De no ser así, la Corte podría invadir órbitas de competencia de otros poderes con violación de lo dispuesto en los artículos 113 de la Carta, que consagra la separación de las ramas del poder público, y el artículo 241 del mismo ordenamiento, que limita el ejercicio de las funciones de la Corte a los estrictos y precisos términos señalados en dicha norma.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Confirmación si Gobierno expuso razones y las evaluó/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES

EXTRAORDINARIAS-Inexistencia de justificación de necesidad o conveniencia/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No análisis de razones por legislador

La función de la Corte en estos casos se limita a confirmar si el Gobierno expuso las razones que justifican la necesidad de conferir las facultades y si el Congreso las evaluó y aceptó. Entrar a analizar si éstas se justifican o no, sería suplantar al órgano legislativo en el ejercicio de una función que sólo a él le compete ejercer, cual es la de trasladar transitoriamente su principal misión: hacer las leyes. Lo cual no significa que no puedan existir eventos excepcionales en los que la Corte deba entrar a estudiar su contenido, vr. gr. cuando la discrecionalidad política con que cuenta el legislador para sopesar y valorar las razones del ejecutivo, se convirtiera en instrumento de arbitrariedad. Cuando no existe justificación sobre la necesidad o la conveniencia o cuando tales razones no fueron objeto de análisis por el legislador ordinario pues en ambos casos, dichas omisiones conducirían a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma mediante la cual se otorgan las facultades extraordinarias. Situación distinta se presenta cuando no existe justificación sobre la necesidad o la conveniencia o cuando tales razones no fueron objeto de análisis por el legislador ordinario pues en ambos casos, dichas omisiones conducirían a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma mediante la cual se otorgan las facultades extraordinarias.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance sobre razones de justificación para otorgamiento

La Corte carece de competencia para evaluar si las razones de justificación aducidas por el Gobierno para que le sean otorgadas facultades extraordinarias, salvo en los eventos en que éste guarde silencio en la justificación que debe rendir ante el Congreso, cuando este último no analice los motivos invocados por el Gobierno.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Límites

NORMA LEGAL-Vigencia/NORMA LEGAL-Modificación o derogación/NORMA LEGAL-Actualización

Referencia: expediente D-3251

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Actor: Blanca Cecilia Enríquez Baquero

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., dieciséis (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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Blanca Cecilia Enriquez Baquero demandó el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000, “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”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.885 del 8 de febrero de 2000, y se subraya lo demandado:

“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.

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:

(...)

6. Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular, así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal.”

III. LA DEMANDA

La demandante considera que la disposición acusada viola los artículos 2, 113, 123, 150 y 189 de la Constitución Política. Explica que, si bien las facultades que la norma concede fueron solicitadas por el Gobierno con fundamento en la necesidad de regular el servicio exterior y la carrera diplomática y consular, “no es coherente ni pertinente expedir una ley otorgando facultades para expedir normas con fuerza de ley, con el sustento de que existía la necesidad de regular estas materias, en vista de que ya estaban reguladas por el decreto ley 10 de 1992”. A pesar de que la Administración adujo la necesidad de ajustar el servicio exterior colombiano a los cambios impuestos por la comunidad internacional, no señaló en qué consistían esos cambios, por lo cual se trata de una afirmación retórica y sin sentido. “Además las relaciones internacionales de la última década no han exigido que se ajuste el servicio exterior y la carrera diplomática y consular de las naciones. Por el contrario cuando se expidió el decreto ley 10 de 1992, sí existían argumentos para regularlos”. En consecuencia, las razones esgrimidas por el gobierno obedecen a una política de coyuntura, y por esa razón resultan inaceptables, “porque siendo así cada gobierno en su oportunidad solicitaría facultades para regular, reestructurar o reformar las entidades que considere, generando una enorme inseguridad jurídica y una gran inestabilidad e incertidumbre en la función pública y la actividad administrativa de todos los niveles del Estado”.

Adicionalmente, indica que el artículo 189 de la Constitución atribuye al Presidente de la

República las facultades de crear empleos y señalar las funciones de los mismos en la administración central (numeral 14), y de modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades administrativas nacionales (numeral 16), en ambos casos con sujeción a la ley; pero en este caso, no existe ley “que prevea los principios, reglas generales y disposiciones fundamentales para la regulación del servicio exterior y la carrera diplomática y consular”, por lo cual “la norma cuestionada, al aludir a la necesidad de dictar normas para regular acerca del personal de apoyo del servicio exterior y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal, también está flagrantemente transgrediendo la Constitución”. Por tal motivo, no sólo el Gobierno vulneró los artículos 2, 113, 123 inciso segundo, 150 y 189 de la Carta, sino también el Congreso, “al facultar al Gobierno a expedir normas con fuerza de ley para regular lo previsto en el numeral 6º del artículo 1º de la ley 573 de 2000, cuando no existía motivación para hacerlo ni era el camino a seguir”.

1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El ciudadano Hernando Herrera Vergara, obrando como apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

La única limitación constitucional a la posibilidad de atribuir facultades extraordinarias al Presidente de la República, estriba en que éstas no se pueden otorgar para expedir leyes estatutarias, orgánicas, las previstas en el 150-20, ni para decretar impuestos, y la norma acusada no se encuentra en ninguno de esos supuestos. “Es evidente que en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, corresponde al Gobierno Nacional exponer las razones que justifican la petición, pero es al Congreso a quien compete en forma discrecional analizar y decidir acerca de la necesidad y la conveniencia pública de conceder dichas facultades”. En el caso bajo estudio se acreditó durante el trámite legislativo tanto la necesidad como la conveniencia de la solicitud de facultades; y por ello, el Legislador, obrando dentro de su margen de discrecionalidad, consideró que tal petición se encontraba fundamentada y accedió a ella.

Por otra parte, no asiste razón al demandante cuando afirma que la norma es inconstitucional porque la materia de las facultades extraordinarias ya se encontraba

regulada en el Decreto-Ley 10 de 1992, puesto que la estructura de la administración pública, en este caso del servicio exterior de la República, no es intangible y se debe reestructurar progresivamente de conformidad con los cambios reales a los que se debe adecuar. En consecuencia, “si dicha materia ya se encontraba regulada de tiempo atrás, ello no quiere decir que las disposiciones pertinentes no puedan ser modificadas, ni otorgarse posteriormente facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija y la conveniencia pública lo aconseje, para los efectos de replantear los criterios y la estructura misma del servicio exterior y de la carrera diplomática y consular”.

Por último, señala que no tiene respaldo la afirmación de la demandante según la cual el Gobierno se extralimitó en sus funciones al solicitar facultades extraordinarias para regular estas materias, ya que “la sólo petición de facultades no es susceptible de confrontación con los ordenamientos superiores, ni del control de constitucionalidad que debe realizar la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Constitución”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en concepto No. 2394 recibido el 11 de enero de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Al momento de solicitar las facultades extraordinarias en comento, el Gobierno expuso ampliamente ante el Congreso de la República las razones de conveniencia y necesidad que sustentaban su petición y el Legislador, dentro de su amplio margen de discrecionalidad en la materia, las debatió y las consideró plenamente justificadas. Por ende, la norma demandada es respetuosa de los requisitos trazados por el artículo 150-10 superior. “El hecho de que, en criterio de la demandante, las razones de conveniencia y necesidad no se ajustan al contexto internacional no implican transgresión de la Carta Política, pues si el Congreso de la República al debatir las facultades extraordinarias encontró válidas las razones expuestas por el Gobierno y no existe evidencia de que el órgano legislativo hubiese actuado caprichosamente o de manera arbitraria, no puede sostenerse que se desconocieron los preceptos del Ordenamiento Superior”.

Adicionalmente, considera que el hecho de que el servicio exterior se encuentre regulado por los decretos 10 y 2126 de 1992, no implica que tal régimen no pueda ser modificado

posteriormente por el Congreso de la República o por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

Por último, precisa que los principios y reglas generales para hacer uso de las atribuciones contempladas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 Superior están previstos en la Ley 489 de 1998, y es con sujeción a estos principios que el Presidente de la República puede hacer uso de las facultades consagradas en los aludidos numerales, facultades que difieren sustancialmente de las atribuciones que el Congreso le confirió en el numeral 6º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, por cuanto la norma acusada hace parte de una ley de la República.

2. El problema jurídico planteado.

La demandante considera que es inconstitucional el numeral 6º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 porque no existe “necesidad” alguna de regular la carrera diplomática y consular, ya que se trata de una materia que fue amplia y suficientemente regulada por el Decreto-ley 10 de 1992, cuyas razones para expedirlo obedecieron en su momento a fenómenos políticos que exigían dotar al Estado de instrumentos idóneos para el desarrollo de sus relaciones internacionales. Según ella, no existen en el presente circunstancias que exijan o ameriten la modificación de las normas vigentes sobre esta materia, puesto que éstas son adecuadas para la realidad política actual.

Procede la Corte a determinar, en primer lugar, si en la solicitud elevada por el Gobierno Nacional ante el Congreso para que le fueran otorgadas al Presidente facultades extraordinarias con el fin de dictar normas con fuerza de ley para regular el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular, fueron invocadas razones de necesidad y conveniencia que justificaran la concesión de dichas facultades. En segundo lugar, si compete a la Corte Constitucional valorar dichas razones, siendo que fueron sometidas a

consideración del legislador y aceptadas por éste de acuerdo con su criterio político y respetando los cánones constitucionales.

3. Cosa juzgada constitucional.

El presente estudio de constitucionalidad se limitará al aparte acusado del numeral 6° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000, que dice “Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular”, “, toda vez que la expresión “así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal” ya fue objeto de análisis por esta Corte dentro del proceso D-2844, siendo declarada exequible en la sentencia C-401 de 20011, por lo que sobre ese punto se ordenará estar a lo resuelto en dicha providencia.

4. Argumentos de conveniencia en juicios de constitucionalidad.

De conformidad con el artículo 241 superior, compete a la Corte la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos allí consagrados y, en desarrollo de dicha norma, ejerce el denominado control de constitucionalidad de los actos que en esa misma disposición taxativamente se enuncian, entre ellos, las leyes y los decretos leyes. Dicho control es un juicio abstracto en el que se confronta la norma demandada frente al Estatuto Superior para determinar si ésta se adecua o no a sus preceptos. En consecuencia, en estos procesos no se admiten argumentos dirigidos a controvertir aspectos relacionados con la conveniencia o inconveniencia de la disposición demandada, criterio antagónico del exclusivo parámetro que debe guiar el control asignado a la Corte.

Por tal motivo, la Corte ha reiterado en múltiples ocasiones, que los cargos formulados contra las normas que según el artículo 241 de la Constitución pueden ser demandadas ante esta Corte por inconstitucionalidad, no deben recaer sobre su conveniencia o inconveniencia, pues en este caso la demanda adolecería de ineptitud sustancial.

“(…)la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y, en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad, que requieren un

elemental soporte argumentativo expresado ante el juez para que se inicie, tramite y decida con fuerza de cosa juzgada y de modo definitivo si el precepto acusado se aparta de la Constitución Política.”²

Sin embargo, para el evento que aquí se examina la situación difiere un poco, pues si bien la demandante cuestiona la norma que acusa con un argumento que, en principio, podría catalogarse de simple conveniencia (no existencia de la necesidad de conferir facultades para reformar la carrera diplomática y consular), lo cierto es que cuando se trata de analizar los requisitos de “necesidad y conveniencia” exigidos por el artículo 150-10 de la Carta para el otorgamiento de facultades extraordinarias, es posible que se toquen aspectos de esa índole, de ahí que la Corte haya decidido admitir la demanda. Además, no puede olvidarse que la actora también adujo otros argumentos de constitucionalidad que necesariamente la Corte deberá rebatir y a ello procede.

5. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150-10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias.

Dice así el precepto superior citado:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

Así las cosas, la concesión de facultades extraordinarias está sujeta por parte del legislador ordinario al cumplimiento de los presupuestos y exigencias contemplados en este canon constitucional, los cuales se pueden desglosar así:

- a. Las facultades deben ser temporales y no pueden exceder de seis (6) meses;
- b. deben ser precisas, esto es, claras, concretas y determinadas;
- c. solamente se pueden otorgar cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje;
- d. deben ser solicitadas por el Gobierno de manera expresa;
- e. deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa;
- f. no se pueden conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, así como tampoco para dictar leyes marco (Art. 150-19 C.P.)³ ni decretar impuestos.

6. Corresponde al Gobierno Nacional al solicitar las facultades extraordinarias, exponer las razones que justifican la necesidad y la conveniencia de concederlas y al Congreso de la República aceptarlas o rechazarlas.

Considera la accionante que las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República para modificar la regulación contenida en el decreto 10 de 1992, relacionada con el régimen del servicio exterior y la carrera diplomática y consular, que ella considera adecuada para el Estado colombiano como actor internacional y que, en su sentir,

debe seguir aplicándose, tanto el Gobierno como el Congreso violaron la Constitución (art. 150-10) al solicitarlas el uno y conferir las el otro, pues no existía la “necesidad” de hacerlo. Los cargos de la demanda se centran entonces, en el tercer presupuesto que contempla el artículo 150-10 del Estatuto Superior.

La necesidad y la conveniencia de otorgar facultades al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que expresamente se le señalen, como lo ha clarificado esta corporación, es una tarea en la que participan tanto el Gobierno como el Congreso, pues al primero le corresponde al momento de solicitar las atribuciones exponer las razones que justifican la necesidad y la conveniencia de su concesión, y al Congreso analizarlas, evaluarlas y decidir si dichos argumentos cumplen los requerimientos exigidos en el canon constitucional citado. Valga citar, entre otros, estos pronunciamientos:

“La Constitución Política 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.”⁴

Y en pronunciamiento anterior había señalado:

“La necesidad o la conveniencia de conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República es un asunto que compete determinar exclusivamente al Congreso, pues sólo a él corresponde decidir si la solicitud que en ese sentido le presenta el Gobierno está plenamente justificada y, por tanto, es indispensable y oportuno aceptarla. De ahí que en

este proceso juegue un papel importante el Gobierno por que de la argumentación que éste presente dependerá, en buena medida, la determinación que el legislador ordinario adopte. Sin embargo, ello no significa que la Corte no pueda conocer de demandas de inconstitucionalidad por este aspecto, pues es obvio que en los casos en que sea evidente que tales circunstancias no se presentaron o que el Congreso obró por fuera de los límites exigidos por la Carta, esta Corporación deberá retirar del ordenamiento positivo las disposiciones inconstitucionalmente expedidas.”⁵

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 113 de 1999, presentado a consideración del Congreso de la República por el entonces Ministro del Interior, el Gobierno Nacional invocó como razones justificativas, para regular el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular, las mismas que había expuesto respecto de las contenidas en la Ley 489 de 1998, algunos de cuyos preceptos fueron declarados inexecutable por esta corporación.

“(…)Teniendo en cuenta el rango del Decreto-ley 2126 de 1992, orgánico del servicio exterior y de la carrera diplomática y consular de la República, frente a la necesidad de ajustar el servicio exterior a los cambios que el nuevo orden internacional impone para lograr la efectiva realización de la política exterior de la Nación a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y a fin de alcanzar su fortalecimiento y profesionalización, es indispensable replantear los criterios y estructura que rigen actualmente la carrera diplomática y consular.

En este sentido, deben reexaminarse los pasos y procedimientos de ingreso, ascenso, permanencia y retiro de los funcionarios, de acuerdo con los criterios de excelencia y el interés fundamental de la realización de la misión encomendada al Ministerio de Relaciones Exteriores en la gestión, coordinación y proposición de la política internacional, bajo la dirección del Jefe de Estado.

La imperiosa necesidad de ajustar a los parámetros señalados el servicio exterior de la República, se deriva, de una parte, de la especificidad técnica y la particular naturaleza de la carrera diplomática y consular, única en su categoría; y de otra, desde el punto de vista político, de las oportunidades que se abren para Colombia frente a la comunidad internacional en la actual coyuntura, en particular frente a la Diplomacia para la Paz que

adelanta la actual administración, lo que requiere contar, en el más breve plazo, con una entidad que responda rápida y eficazmente al actual panorama nacional y mundial, con funcionarios especializados, con capacidad de negociación que puedan representar al Estado al más alto nivel en estas sensibles materias...”

Y más adelante, añadió:

“En desarrollo entonces de las facultades de la ley 489 de 1998 se expidió el Decreto 1181 de 1999, en el que se adoptaron una serie de decisiones que se traducían en una mayor certeza jurídica, eficiencia administrativa y racionalización del gasto público. Como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad estas normas perderían su fuerza ejecutoria, obteniéndose efectos negativos en la defensa de los intereses de nuestro país, de nuestros connacionales en el exterior y en materia presupuestal”.

De la anterior exposición se concluye que el Gobierno demostró ampliamente ante el legislador las razones que, su sentir, justificaban la necesidad de conferir facultades para regular el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular, las cuales, una vez sometidas a debate y consideración de ambas Cámaras, como consta en los antecedentes legislativos, le fueron otorgadas mediante la disposición demandada pues, a juicio del Congreso, se cumplían a cabalidad los requisitos y presupuestos para conferirlos.

La valoración de dichas razones por parte del Congreso no pueden ser en principio, objeto del control constitucional, pues en este campo el Congreso cuenta con un amplio margen de discrecionalidad que no arbitrariedad. De no ser así, la Corte podría invadir órbitas de competencia de otros poderes con violación de lo dispuesto en los artículos 113 de la Carta, que consagra la separación de las ramas del poder público, y el artículo 241 del mismo ordenamiento, que limita el ejercicio de las funciones de la Corte a los estrictos y precisos términos señalados en dicha norma.

La función de la Corte en estos casos se limita a confirmar si el Gobierno expuso las razones que justifican la necesidad de conferir las facultades y si el Congreso las evaluó y aceptó. Entrar a analizar si éstas se justifican o no, sería suplantar al órgano legislativo en el ejercicio de una función que sólo a él le compete ejercer, cual es la de trasladar transitoriamente su principal misión: hacer las leyes (art. 150 C.P.). Lo cual no significa que no puedan existir

eventos excepcionales en los que la Corte deba entrar a estudiar su contenido, vr. gr. cuando la discrecionalidad política con que cuenta el legislador para sopesar y valorar las razones del ejecutivo, se convirtiera en instrumento de arbitrariedad.

Situación distinta se presenta cuando no existe justificación sobre la necesidad o la conveniencia o cuando tales razones no fueron objeto de análisis por el legislador ordinario pues en ambos casos, dichas omisiones conducirían a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma mediante la cual se otorgan las facultades extraordinarias.

En conclusión, la Corte carece de competencia para evaluar si las razones de justificación aducidas por el Gobierno para que le sean otorgadas facultades extraordinarias, salvo en los eventos en que éste guarde silencio en la justificación que debe rendir ante el Congreso, cuando este último no analice los motivos invocados por el Gobierno.

Por todo lo anterior, se debe rechazar el cargo de la demanda según el cual son injustificadas las razones de necesidad y conveniencia, cuando es evidente, como quedó demostrado, que fueron claramente expuestas por el Gobierno como está obligado a hacerlo y aceptadas por el Congreso, luego de someterlas a los debates respectivos en ambas Cámaras legislativas.

7. Competencia del legislador para interpretar, reformar y derogar la legislación preexistente.

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y mediante ellas interpretar, modificar o derogar la legislación preexistente, de acuerdo con su criterio político y con total respeto de los cánones constitucionales que rigen la materia. Con tal fin, goza de discrecionalidad política para evaluar las condiciones sociales, económicas y jurídicas, así como los distintos sucesos de relevancia para la sociedad y el país, que ameritan la derogación o modificación de las normas vigentes.

Pretender que una determinada legislación rija por siempre y para siempre significaría petrificar la normatividad correspondiente conduciendo a su obsolescencia y desactualización, y de paso anular una potestad privativa y exclusiva del Congreso, que el constituyente expresamente le ha asignado (art. 150-1 C.P.)

Sobre este punto resulta ilustrativa la sentencia C-527 de 19946, cuyos apartes pertinentes vale la pena transcribir:

“La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad de desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.”⁷

El servicio exterior de República así como la carrera diplomática y consular no son asuntos intangibles para el legislador y, por consiguiente, los ordenamientos que los regulan bien pueden ser objeto de modificación o derogación autónomamente por el Congreso o mediante la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, cuando aquél lo considere necesario; y, por tanto, no son atendibles razones como la invocada en este caso por la accionante a quien le parece que la legislación antes vigente responde adecuadamente a las circunstancias específicas por las que ha atravesado el país. Mucho menos, como ya se dijo, si se trata de una regulación que busca dotar al Estado de instrumentos idóneos para adaptarse a un nuevo orden internacional, que por naturaleza es cambiante.

Así las cosas, es el legislador quien debe decidir, no el juez constitucional, si los ordenamientos que rigen el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular deben ser objeto de reforma parcial o total y, en el caso específico, analizar si las razones de necesidad y conveniencia expuestas por el Gobierno son satisfactorias y legítimas como para despojarse temporalmente de una facultad que constitucionalmente le corresponde. Debe tenerse en cuenta, también, que el Congreso puede “en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias”, como expresamente se señala en el artículo 150-10 superior.

En este orden de ideas, no existe reparo alguno desde el punto de vista constitucional, que al Jefe de Estado se le haya autorizado para expedir decretos con fuerza de ley con el fin de regular el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular, modificando así los Decretos 10 y 2126 de 1992, pues dichas materias no son de aquellas que el constituyente prohíbe regular por medio de facultades extraordinarias (art. 150-10 C.P.); ni tampoco se ha incurrido por parte del Congreso en una extralimitación de sus funciones al modificar o derogar las normas contenidas en los decretos citados por la actora para actualizarlas e imprimirles una nueva orientación.

No sobra agregar que con fundamento en las atribuciones que aquí se demandan, el Gobierno expidió el Decreto 274 de 2000 el cual fue objeto de análisis en la sentencia C-292 de 20018, reformando las regulaciones antes existentes.

No es de recibo entonces, el argumento de la demandante según el cual la necesidad y la conveniencia plenamente acreditada por el Gobierno y aceptada por el Congreso viola la Constitución cuando sirven de fundamento para facultar al Presidente con el fin de que dicte normas sobre una materia ya regulada, pues dicha interpretación desconocería la atribución genérica asignada al legislador para expedir las reglas jurídicas de carácter general y abstracto con arreglo a las cuales se debe desarrollar la vida social, elemento esencial en un Estado de derecho. Potestad que puede ser trasladada al ejecutivo, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 150-10 de la Constitución.

Para concluir, debe la Corte aclarar a la demandante que las facultades extraordinarias es una institución totalmente distinta de las facultades administrativas asignadas al Presidente de la República en los numerales 14 y 16 del artículo 189 superior, en consecuencia, mal podrían aplicarse a las primeras los requisitos exigidos para las segundas

Los anteriores motivos bastan para declarar la exequibilidad de la norma demandada, únicamente por los cargos analizados, salvo la expresión “así como las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal” sobre la cual se ordenar estar a lo resuelto en la sentencia C-401 de 2001, por existir cosa juzgada constitucional.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular” contenida en el numeral 6º del artículo 1º de la ley 573 de 2000, solamente por los cargos analizados.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-401 de 2001, que declaró la EXEQUIBILIDAD de la expresión “así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal” contenida en el mismo numeral.

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

ALFREDO BELTRAN 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 INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P.: Alvaro Tafur Galvis

2 C-201/001M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 Debe reiterarse que el artículo 150-10 superior hace una remisión al artículo 150-19 y no al 150-20 como quedó transcrito en el texto de la Constitución. Ver, entre otras, las sentencias C-725 de 2000, C-700 de 1999, C-608 de 1999.

4 Sent. C-1493 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell

5 Sent.. C-140/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz

6 M.P.: Alejandro Martínez Caballero

7 Sobre este mismo punto ver , entre otras, las sentencias C-473/97, C-568/97, C- 362/96, C-514/95, C-527/94, C-180/94.

8 M.P.: Jaime Córdoba Triviño