Sentencia C-691/03

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETOS EXPEDIDOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD-Facultades para expedición de normas para Fuerzas Militares y Policía Nacional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Imprecisión/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Normas relacionadas con fuerzas militares y policía nacional/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Facultades extraordinarias precisas/LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Contenido diferente

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia frente a normas no demandadas

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-No hace necesaria la integración normativa/JUICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD-Referente de ley de facultades extraordinarias y decretos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Otorgamiento por ley habilitante/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso

Esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos para su otorgamiento

La Constitución de 1991 hizo más exigentes los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii)

el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Concepto de precisión y amplitud no son excluyentes entre sí/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación restrictiva

Es concluyente que la interpretación de las facultades extraordinarias debe hacerse con criterios restrictivos, razón por la cual no existen facultades implícitas y, por lo mismo, los decretos expedidos no podrán dar por supuesta la existencia de atribuciones diferentes a las expresamente conferidas. Su marco está definido entonces por la propia ley.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Facultad de derogar, modificar o adicionar decretos señalados expresamente

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No atribución para modificar el régimen salarial y prestacional de la Policía Nacional

REGIMEN DE CARRERA Y REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL-Diferencias constitucionales

En este sentido la Corte precisa que el régimen de carrera es diferente del régimen salarial y prestacional, como tácitamente lo reconoce el artículo 218 Superior y lo ha explicado la jurisprudencia constitucional. El primero hace referencia a “un sistema técnico de administración de personal de los organismos y entidades del Estado cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la administración pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación y ascenso al servicio público, con base exclusiva en el mérito y en las calidades de los aspirantes”. Por el contrario, el régimen salarial y prestacional tiene que ver con la

regulación sistemática de aspectos como la remuneración y los beneficios económicos y asistenciales de los cuales es titular el trabajador en virtud de su desempeño al servicio de una institución.

POLICIA NACIONAL-Estructura jerárquica de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes

POLICIA NACIONAL-Requisitos para el ingreso y moralidad de escalas jerárquicas

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL PARA CARRERA DEL NIVEL EJECUTIVO-Sometimiento de suboficiales y agentes de la Policía Nacional

NORMA ACUSADA-Señalamiento del régimen salarial y prestacional de la Policía Nacional

INTEGRACION NORMATIVA-Facultades extraordinarias en régimen salarial y prestacional de la Policía Nacional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No se presentó exceso en su ejercicio por autorización expresa

NORMA ACUSADA-Indebida interpretación pues no desconoce situaciones ya consolidadas

La Corte estima que dicho cuestionamiento corresponde a una indebida interpretación de la norma, pues ella no está diseñada para desconocer situaciones ya consolidadas sino para regular las condiciones de aquellos agentes y suboficiales que con posterioridad a su entrada en vigencia decidan ingresar al nivel ejecutivo de la Policía, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos por la institución. Así mismo, del contenido del parágrafo no se desprende que se autorice despojar a los agentes y suboficiales de sus honores o pensiones como equivocadamente lo sugiere el demandante.

POLICIA NACIONAL-Solicitud de ingreso al nivel ejecutivo/REGIMEN DE CARRERA PROFESIONAL DEL NIVEL EJECUTIVO-No favorecimiento de ingreso no implica desconocimiento de derechos adquiridos

AGENTE O SUBOFICIAL DE LA POLICIA NACIONAL-Facultad de determinar si se presentó o no como candidato para el nivel ejecutivo

Referencia: expediente D-4447

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) del Decreto 1791 de 2000, "por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policia Nacional".

Actor: Luis Eduardo Castro Galindo.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., doce (12) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Eduardo Castro Galindo solicitó a la Corte declarar parcialmente inexequible el artículo 10 del Decreto Ley 1791 de 2000 "por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional", por considerar que vulnera los artículos 53, 58, 150 numeral 10, 189 numeral 10 y 220 de la Constitución.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del trece (13) de febrero de 2003, admitió la presente demanda luego de advertir que la misma cumplía con los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Sin embargo, no accedió a la solicitud de acumulación al proceso D-4369, repartido al magistrado Rodrigo Escobar Gil, por cuanto el trámite del mismo culminó en archivo.

De conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se envió comunicación a la Dirección General de la Policía Nacional, al Ministerio de Protección Social, al Departamento Nacional de Planeación y a los Departamentos de Derecho Público de las Universidades Nacional, Rosario, Javeriana y Externado de Colombia, a fin de que, si lo estimaban pertinente, emitieran su concepto en relación con la demanda formulada. Adicionalmente se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso,

al Ministerio de Justicia y del Derecho1 y al Ministerio de Defensa.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación la Corte transcribe la norma demandada, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 44161, del 14 de septiembre de 2000, y subraya el aparte acusado:

"DECRETO 1791 DE 2000

(septiembre 14)

por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 578 de 2000

DECRETA:

(…)

Artículo 10. Ingreso de agentes al nivel ejecutivo. Podrán ingresar al primer grado del Nivel Ejecutivo, los agentes en servicio activo de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.

Parágrafo. El personal de Suboficiales y de Agentes de que tratan los artículos 9 y 10 del presente Decreto, se someterán al régimen salarial y prestacional establecido para la carrera del Nivel Ejecutivo."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

En primer término, el accionante trae a colación la Ley 578 de 2000 "por medio de la cual se

reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional", para explicar que el contenido del Decreto 1791 de 2000 debe estar sujeto a lo dispuesto en ella por tratarse de la norma habilitante.

Explica que la mencionada Ley otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para regular los siguientes temas: 1) aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones, 2) reglamento de disciplina y ética, 3) reglamento de evaluación y clasificación, 4) normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales, 5) normas de carrera profesional del nivel ejecutivo y 6) estatutos del personal civil. Y que dicha ley señaló expresamente las normas que podrían ser derogadas, modificadas o adicionadas por el Presidente de la República, así: Decretos 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 353/94 y demás normas relacionadas con la materia.

El demandante considera que una ley de facultades es de interpretación restrictiva y debe indicar en forma precisa las materias a regular, así como establecer las normas objeto de adición, derogación o modificación. No obstante, a su juicio el parágrafo del artículo 10 demandado regula un tema sobre el cual nunca se facultó para legislar al Presidente de la República.

En este sentido, precisa que el Decreto 1791 de 2000 desarrolla todo lo relacionado con normas de carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, como administración de personal, requisitos de ingreso, escalafones, ascensos, retiros, jerarquías, situaciones administrativas, comisiones, permisos, franquicias, licencias y normas para oficiales de la reserva y alumnos de las escuelas de formación, pero que el parágrafo acusado, por el contrario, se refiere al régimen salarial y prestacional de los suboficiales y agentes de la Policía Nacional, asunto que nada tienen que ver con los antes enunciados, los cuales incluso están regulados en forma separada en los Decretos 1212 y 1213 de 1990.

Recuerda que estos dos últimos decretos no fueron contemplados dentro de las normas que el Presidente podría derogar, modificar o adicionar, y tampoco pueden entenderse incluidos dentro del concepto "demás normas relacionadas con la materia", pues, "de un lado, la relación tiene que ser próxima, directa e íntima con los estatutos de carrera, y de otro, por tratarse de una facultad excepcional, la interpretación de esa expresión es restrictiva y no

extensiva al extremo que permita incluir dentro de ella materias del todo ajenas a las que con precisión se delimitaron en la ley facultante".

Según el actor, el Presidente de la República reformó el régimen laboral y pensional de los miembros de la fuerza pública, en notorio detrimento de los derechos adquiridos e incluso de las expectativas de los suboficiales y agentes que ingresaron a la carrera profesional del nivel ejecutivo estando amparados por la Ley 4 de 1994 (sic), el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995 y los Decretos 1212 y 1213 de 1990.

En virtud de lo anterior, considera que el parágrafo acusado vulnera los artículos 53 y 58 Superiores, que reconocen y garantizan la estabilidad jurídica en el ámbito laboral, el respeto de los derechos adquiridos y los beneficios laborales mínimos; los artículos 150-10 y 189-10 (ídem), que condicionan la posibilidad del Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, a las "precisas facultades extraordinarias" conferidas por el Congreso en la norma habilitante; y el artículo 220 del mismo estatuto, según el cual "los miembros de la Fuerza Publica no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley".

Por todo lo anterior, concluye el actor, "la norma demandada debe ser excluida del ordenamiento o, cuando menos, condicionarse su exequibilidad al entendido que en virtud del parágrafo del artículo 10 del Decreto 1791 de 2000, no puede desmejorarse ni discriminarse, EN NINGUN ASPECTO, a los Suboficiales y Agentes que al momento de ingresar a la Carrera Profesional del Nivel Ejecutivo se regían, en cuanto a su régimen prestacional por lo dispuesto en los Decretos 1212/90 y 1213/90".

IV. INTERVENCIONES

4.1.- Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia y en calidad de Directora del Ordenamiento Jurídico, intervino en el trámite de este proceso para justificar la constitucionalidad de la norma acusada.

Inicia su intervención aclarando que los Decretos 1212 de 1990 "por el cual se reforma el estatuto del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional", y 1213 de 1990, "por

el cual se reforma el estatuto del personal de Agentes de la Policía Nacional", regulan lo relacionado con el régimen salarial y prestacional de Suboficiales y de los Agentes de la Institución. Así mismo, explica que el Decreto 1091 de 1995, "por el cual se expide el régimen de asignaciones y prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional", reglamenta los aspectos salarial y prestacional de esos miembros de la Policía Nacional.

Con relación a la norma acusada, explica que ella solamente define el régimen aplicable a quienes pasen del nivel de Agentes o Suboficiales al nivel Ejecutivo dentro de la institución. En otras palabras, que la norma ajusta los efectos de la nueva regulación, por cuanto el cambio de nivel o grado de jerarquía conlleva también el cambio de obligaciones, de salario e incluso de prestaciones.

En consecuencia, no considera viable interpretar las normas mencionadas cual si se tratara de tres regímenes salariales, prestacionales y pensionales diferentes: "Uno, el de los suboficiales que en virtud del artículo 9 del Decreto 1791 de 2000, hubieren optado por el nivel ejecutivo de la Institución; otro, el perteneciente a los Agentes de Policía que con fundamento en el artículo 10 del mencionado Decreto hayan decidido ingresar al Nivel Ejecutivo y, por último, el régimen salarial, prestacional y pensional de las personas que hayan ingresado al Nivel Ejecutivo de la Policía". A su juicio, es contrario al régimen de carrera administrativa que un cargo tenga diversos sistemas de remuneración dependiendo de la procedencia del empleado.

De otra parte, aclara que los artículos 9 y 10 del Decreto 1791 de 2000 no conllevan una obligación, pues simplemente otorgan la posibilidad de ascender dentro de la jerarquía de la Policía Nacional, lo cual es eminentemente voluntario como lo señala el artículo 9 del decreto, cuando dispone que el cambio de grado procede sólo a solicitud del Suboficial interesado. Esa circunstancia, en su sentir, desvirtúa el cargo por violación de derechos adquiridos o desconocimiento de honores y pensiones de los Suboficiales o Agentes de Policía que decidan ingresar al nivel ejecutivo de la institución.

4.2.- Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Sandra Marcela Parada Aceros, obrando en calidad de apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, solicita se declare que respecto de la norma en cuestión ha

operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Advierte que la Corte ya se ha pronunciado sobre las facultades extraordinarias consagradas en la Ley 578 de 2000, en especial en cuanto a la promulgación de normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, así como sobre la modificación, derogación y adición de estatutos de carrera y los regímenes especiales consagrados en el artículo 1º de la misma ley. En este sentido, la interviniente refiere las sentencias C-1713 de 2000, C-757 de 2001 y C-923 de 2001, donde, a su parecer, la Corte concluyó que el cargo por desconocimiento de la Ley de Facultades no estaba llamado a prosperar.

Finalmente, explica que el ingreso del personal activo a la carrera del nivel ejecutivo se hace por homologación de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 132 de 1995, lo cual significa que ingresa en forma voluntaria y a solicitud propia, pues la persona se acoge íntegramente a una nueva carrera, como es la del Nivel Ejecutivo, con un régimen propio y plenamente determinado. Según lo anterior, señala la interviniente, la norma demandada no genera desigualdad entre los agentes, suboficiales y el nivel ejecutivo, toda vez que "tanto los agentes como los suboficiales tienen la opción para mantenerse en el antiguo régimen o incorporarse en el nuevo régimen establecido. Es más la experiencia muestra la tendencia de los uniformados de permanecer en el antiguo régimen prestacional que puede representarle mayores beneficios".

4.3.- Universidad del Rosario

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, en calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino dentro del trámite de este proceso con el fin de solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto demandado.

Recuerda que la Ley 578 de 2000 fue objeto de estudio en la sentencia C-1493 de 2000, donde se declaró inexequible la expresión "y se dictan otras disposiciones", contenida en el artículo 1º, así como la expresión "y las demás normas relacionadas con la materia", del artículo 2º, por considerar que eran indefinidas y atentaban contra la exigencia de precisión en las facultades otorgadas.

A su juicio, de acuerdo con el artículo 150 numeral 19 de la Constitución, es competencia exclusiva del Congreso dictar las leyes marco en materias como el régimen salarial y

prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, por lo que al Ejecutivo solamente compete adoptar la reglamentación pertinente, sin que pueda legislar sobre dichos temas, como ocurre precisamente frente al régimen salarial y prestacional del que se ha venido haciendo referencia, lo que genera la inconstitucionalidad del precepto acusado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 3178 del 19 de marzo de 2003, la Vista Fiscal solicita que se declare la exequibilidad del parágrafo demandado.

Como punto de partida el Procurador considera necesario que, en atención del principio de unidad de materia, la Corte estudie conjuntamente el decreto demandado (D. 1791 de 2000) y su ley habilitante (Ley 578 de 2000). Al respecto, afirma que el cargo de inconstitucionalidad está referido a un presunto exceso en el límite material de la ley de facultades, por lo que debe revisarse el contenido de los artículos 1 y 2 de la Ley 578 de 2000, para definir si lo legislado por vía extraordinaria, es decir, el sometimiento a un régimen salarial y prestacional con ocasión de un cambio intrainstitucional, se relaciona o no con las normas de carrera de la Policía Nacional.

Luego explica el alcance de la Ley 578 de 2000 y concluye que mediante ella el Congreso dio facultades al Presidente para expedir normas de carrera del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, incluidos los temas de incorporación, regulación salarial y prestacional contempladas en las leyes 180 de 1995 y el Decreto Ley 132 del mismo año, lo cual comprende la modificación, derogación o adición de normas que tengan que ver con esa materia.

En este orden de ideas, entiende que lo dispuesto en el parágrafo acusado se relaciona con el contenido del Decreto 132 de 1995 (artículo 15), sobre el cual el Congreso autorizó al Ejecutivo para introducir cambios. Así, considera que el Presidente se ciñó fielmente a la materia señalada en la ley de facultades, al establecer lo correspondiente a la definición del régimen salarial y prestacional para el personal de suboficiales y agentes que ingresen a nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

Según su criterio, el parágrafo del artículo 10 del Decreto 1791 de 2000 se debe interpretar

en armonía con la Ley 4ª de 1992, que deja en manos del Gobierno Nacional la potestad de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública (CP. artículo 150, numeral 19, literal e), y del parágrafo del artículo 7 de la Ley 180 de 1995, que prescribe la no discriminación ni desmejora del personal al servicio de la Policía Nacional que ascienda al Nivel Ejecutivo.

En síntesis, considera que el Presidente no excedió el límite material fijado en la ley habilitante, por cuanto estaba facultado para definir el régimen remuneratorio al que deben someterse los suboficiales y agentes que se incorporen al nivel ejecutivo, por lo que solicita declarar exequible el parágrafo demandado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1.- Competencia.

Esta Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución, puesto que se trata de una demanda ciudadana en contra de una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, dictado por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias.

2.- Asunto procesal previo: inexistencia de cosa juzgada constitucional.

Uno de los intervinientes sugiere que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, para lo cual advierte que la Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad tanto de la Ley habilitante como del decreto acusado. Sin embargo, como se explica a continuación, dicho planteamiento obedece a una indebida comprensión sobre el alcance de las sentencias proferidas al respecto.

2.2.1. De un lado, la Sala observa que la Ley 578 de 2000, “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional”, fue declarada exequible salvo algunos apartes específicos que no alteran su estructura básica.

Así, en la sentencia C-1493 de 2000 la Corte retiró del ordenamiento las expresiones relacionadas con la imprecisión en las facultades y con la integración de una comisión asesora del Gobierno de la que haría parte el Procurador General de la Nación, pero mantuvo

inalterado el contenido general de la Ley, esto es, lo relacionado con el otorgamiento de facultades extraordinarias2. Y posteriormente, en la sentencia C-1713 del mismo año, la Corte declaró la constitucionalidad del contenido restante de los artículos 1 y 2 de la precitada Ley, por considerar que se ajustaba al ordenamiento Superior, entre otras razones porque las atribuciones fueron conferidas en forma precisa.3

Pero la declaratoria de exequibilidad de la norma habilitante no se traduce en la constitucionalidad implícita o consecuente de los Decretos expedidos en virtud de aquélla, pues el contenido de estos últimos ha de ser diferente al de ley de facultades, circunstancia que exige entonces de un análisis desde ópticas también distintas.4

2.2.2. De otro lado, la Sala considera que si bien es cierto que ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de varias disposiciones del Decreto 1791 de 2000, también lo es que sobre el parágrafo demandado no existe decisión alguna en este sentido5.

En este orden de ideas, una vez resuelto el punto sobre la inexistencia de cosa juzgada constitucional, la Sala abordará ahora el análisis material del parágrafo acusado, para lo cual tomará como base los cargos formulados en la demanda.

3.- El asunto material objeto de estudio.

3.1.- Las acusaciones del demandante están orientadas en tres sentidos: en primer lugar, considera que el Presidente desconoció los artículos 150-10 y 189-10 de la Carta, pues reguló el régimen salarial y prestacional de los agentes, suboficiales y del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, sin estar autorizado para hacerlo; en segundo lugar, estima que el parágrafo referido vulnera los artículos 53 y 58 Superiores, en la medida en que desconoce los derechos adquiridos y los beneficios laborales mínimos; y en tercer lugar, invoca el artículo 220 Constitucional, para señalar que los miembros de la fuerza pública “no pueden ser privados de sus honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley”.

Mientras uno de los intervinientes comparte la posición del actor en cuanto al exceso en el ejercicio de las facultades, el Ministerio Público y los demás intervinientes rechazan esa acusación. Para ellos, la norma se limita a señalar el régimen aplicable a quienes cambian de nivel dentro de la institución, lo cual resulta apenas lógico; además, advierten, el

Congreso facultó al Presidente para adicionar, modificar o derogar el Decreto 132 de 1995, que regulaba el mismo asunto en varios de sus artículos; y por último, destacan que el cambio de un nivel a otro solamente se presenta a solicitud del interesado, lo cual supone el respeto de los derechos adquiridos.

3.2.- Según lo expuesto la Corte debe determinar: (i) si el Gobierno estaba autorizado para modificar el régimen salarial de los suboficiales, agentes y del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional; (ii) si en efecto lo hizo y excedió con ello las facultades otorgadas por el Congreso; y (iii) si la regulación efectuada desconoce los derechos adquiridos y priva de sus honores y pensiones a algunos miembros de la fuerza pública, particularmente a los suboficiales y agentes, todo ello en contravía de lo dispuesto en la Carta Política.

3.3.- Para analizar la constitucionalidad de la norma acusada la Corte comenzará por recordar brevemente las características de las leyes que confieren facultades extraordinarias y de los requisitos que deben cumplir los decretos expedidos en ejercicio de aquellas. Luego estudiará si el Presidente podía modificar el régimen salarial de los suboficiales, agentes y del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, y si en efecto lo hizo. Por último, en caso de encontrar ajustada en ese punto la regulación del parágrafo demandado, analizará el posible desconocimiento de los derechos adquiridos, así como la presunta pérdida de honores y pensiones a que se verían sometidos los agentes y suboficiales de esa institución.

4.- La ley habilitante para el ejercicio de facultades extraordinarias.

La Corte considera que el contenido autónomo del parágrafo acusado permite adelantar el juicio de constitucionalidad sin que sea necesaria la integración normativa de la Ley 578 de 20006. Empero, como esa norma constituye un referente de estudio obligado, resulta pertinente señalar las características de las leyes de facultades y los lineamientos que deben seguir los decretos expedidos en virtud de aquellas.

En numerosas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre las facultades extraordinarias previstas en el artículo 150-10 de la Constitución7, que no son otra cosa que la transferencia al Ejecutivo de la potestad para regular ciertos asuntos mediante la expedición de normas con la misma jerarquía que las emanadas del Congreso8.

Esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así,

de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político. 9

Teniendo en cuenta lo anterior, la Constitución de 1991 hizo más exigentes los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco10, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros11; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

El tema de la precisión en el otorgamiento de las facultades ha sido objeto profundos análisis y al respecto existe una amplia jurisprudencia constitucional, donde se ha sido explicado que los conceptos de precisión y amplitud no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, en la sentencia C-1028 de 2002, la Corte recapituló su jurisprudencia y señaló al respecto lo siguiente12:

“En torno a la exigencia de precisión en la ley de facultades, la jurisprudencia constitucional ha decantado una copiosa doctrina según la cual el concepto de precisión al cual hace alusión el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, se refiere a la claridad en cuanto a la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud de dicha ley.

Así, en Sentencia C-074 de 1993 la Corte expresó que “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", puesto que "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".

En Sentencia C-119 de 1996, la Corte enfatizó que el requisito de la precisión en la ley de facultades alude básicamente a la claridad en el objeto de la delegación antes que en la limitación exhaustiva de las facultades. Dijo la Corte que "según lo ha señalado la jurisprudencia, debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación."

En Sentencia C-050 de 1997 la Corte también manifestó que "el que las facultades extraordinarias deban ser "precisas", significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes "corresponde al Congreso". Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos".

También la Corte en Sentencia C-032 de 1999 señaló que la circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones extraordinarias para legislar sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que las mismas carezcan de precisión y, por tanto, sea inconstitucional pues "lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al interprete establecer

inequívocamente su campo de acción".

De la misma manera, en Sentencia C-503 de 2001, la Corte expresó que "el 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".

Y en Sentencia C-895 de 2001, la Corte manifestó que el que las facultades deban ser precisas "significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos. El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa".

El anterior recorrido jurisprudencial permite concluir que la precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley de delegación legislativa se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República. Una interpretación diferente del aludido mandato superior haría en verdad inútil el otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar sobre determinados asuntos.

(…)

De acuerdo con lo anterior, es claro que la exigencia de precisión en la ley de facultades contenida en la Carta Política significa que esta deba determinar de manera precisa e inequívoca la materia sobre la cual el Presidente de la República puede legislar a través del ejercicio de las facultades extraordinarias que le han sido conferidas. Es decir, basta con que el legislador indique de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan para el

cumplimiento de la exigencia contenida en el Estatuto Superior, sin importar que estas se expresen en forma amplia o general pues tratándose de esta exigencia lo indispensables es que el legislador haya prefijado el ámbito de acción en el cual se debe desenvolver el Ejecutivo." (Los apartes subrayados son fuera del texto original).

En este orden de ideas, es concluyente que la interpretación de las facultades extraordinarias debe hacerse con criterios restrictivos, razón por la cual no existen facultades implícitas y, por lo mismo, los decretos expedidos no podrán dar por supuesta la existencia de atribuciones diferentes a las expresamente conferidas. Su marco está definido entonces por la propia ley.

Ahora bien, el Legislador es preciso en el señalamiento de las facultades otorgadas si en la norma habilitante indica las materias a regular y además señala expresamente cuáles son las normas que pueden ser modificadas, adicionadas o derogadas por el Presidente. Si bien este es apenas uno de lo diversos criterios a los que puede apelar el Congreso para delimitar las atribuciones, resulta aceptable como técnica metodológica pues aún si las atribuciones son amplias serán siempre claramente delimitables.

5.- El caso de la Ley 578 de 2000.

Visto lo anterior la Sala se pregunta si la Ley 578 de 2000 autorizó al señor Presidente de la República para modificar el régimen salarial y prestacional de algunos miembros de la Policía Nacional. Y para una mayor ilustración resulta pertinente transcribir los artículos 1 y 2 de la Ley 578 de 2000, que sirvieron de base para expedir el decreto parcialmente acusado en esta oportunidad; los apartes que se subrayan fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-1493 de 2000, por desconocer el mandato de precisión en las facultades otorgadas:

"LEY 578 DE 2000

(marzo 14)

"Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.

Artículo 1. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política,

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

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

Como puede verse fácilmente, el Congreso no sólo señaló las materias sobre las cuales trasladaba temporalmente su competencia legislativa al Presidente, sino que también las delimitó al indicar cuáles eran los decretos – con fuerza de ley- que podía modificar. Según ella, las atribuciones conferidas versaron sobre los siguientes ejes temáticos:

a) El régimen de carrera, así como los reglamentos disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares;

b) El reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;

c) El régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional;

d) El reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional;

e) El reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional;

f) Las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional;

g) Las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional; (Subraya la Corte)

h) Los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional;

i) La estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Como lo señaló la Corte en la sentencia C-253/03 MP. Alvaro Tafur Gálvis, al pronunciarse en relación con una norma del Decreto 1791 de 2000 y su ley habilitante, "el Presidente de la República no puede modificar, adicionar o derogar decretos distintos a los establecidos expresamente en el artículo 2º de la Ley 578 de 2000, pues de hacerlo así rebasaría el límite impuesto por el Legislador".

Así las cosas, atendiendo el criterio de interpretación restrictiva de las facultades y la inexistencia de facultades implícitas, la Corte considera que le asiste razón al demandante cuando afirma que la Ley 578 de 2000 no confirió atribuciones al Presidente para modificar por esa vía –como legislador extraordinario- el régimen salarial y prestacional de los agentes, suboficiales y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

En este sentido la Corte precisa que el régimen de carrera es diferente del régimen salarial y prestacional, como tácitamente lo reconoce el artículo 218 Superior13 y lo ha explicado la jurisprudencia constitucional. El primero hace referencia a "un sistema técnico de administración de personal de los organismos y entidades del Estado cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la administración pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación y ascenso al servicio público, con base exclusiva en el mérito y en las calidades de los aspirantes"14. Por el contrario, el régimen salarial y prestacional tiene que ver con la regulación sistemática de aspectos como la remuneración y los beneficios económicos y asistenciales de los cuales es titular el trabajador en virtud de su desempeño al servicio de una institución.

Una vez aclarado que la Ley 578 de 2000 no confirió atribuciones al Presidente para regular,

como legislador extraordinario, el régimen salarial y prestacional de los suboficiales, agentes y del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, la pregunta que surge es entonces si la norma acusada realmente introdujo una modificación a dicho régimen, o si por el contrario tan solo hizo una precisión al respecto.

6.- El parágrafo demandado no introdujo ninguna modificación al régimen salarial y prestacional de suboficiales, agentes y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

6.1.- De acuerdo con la regulación prevista en el Decreto 1791 de 2000, la Ley 180 de 1995 y la Ley 62 de 1993, existen cuatro grandes estructuras jerárquicas al interior de la Policía Nacional, a saber: oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes15. Cada uno presenta a su vez diferentes grados, distribuidos de la siguiente manera16:

1. OFICIALES

2. NIVEL EJECUTIVO

3. SUBOFICIALES

4. AGENTES

a. Oficiales generales

1) General

2) Mayor General

3) Brigadier General

b. Oficiales superiores

1) Coronel

2) Teniente Coronel

3) Mayor

c. Oficiales subalternos

1) Capitán

2) Teniente

3) Subteniente

a. Comisario

b. Subcomisario

c. Intendente Jefe

d. Intendente

e. Subintendente

f. Patrullero

a. Sargento Mayor

b. Sargento Primero

c. Sargento Viceprimero

d. Sargento Segundo

e. Cabo Primero

f. Cabo Segundo

a. Agentes del Cuerpo Profesional

b. Agentes del Cuerpo Profesional especial

Con el objeto de permitir la movilidad entre las diferentes escalas jerárquicas y de estimular el desempeño y la permanencia al interior de la Policía Nacional, el artículo 9 del decreto autoriza el ingreso de suboficiales al nivel ejecutivo, el cual será tramitado a solicitud del interesado, previo el cumplimiento de ciertos requisitos y respetando el orden de antigüedad en el grado17. Así mismo, el artículo 10 autoriza el ingreso de agentes al primer grado del nivel ejecutivo.18

Como complemento a los artículos señalados está previsto el parágrafo ahora acusado, cuyo texto es del siguiente tenor:

"Parágrafo.- El personal de Suboficiales y de Agentes de que tratan los artículos 9 y 10 del presente Decreto, se someterán al régimen salarial y prestacional establecido para la carrera del Nivel Ejecutivo."

A juicio de la Corte, una simple lectura de la norma permite observar cómo ella no está modificando el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Policía Nacional, sino que se limita a señalar cuál será el régimen aplicable en el evento en que los suboficiales y agentes aspiren a ingresar al nivel ejecutivo y sean efectivamente aceptados.

La regulación prevista en el parágrafo acusado no hace más que desarrollar las normas de carrera del nivel ejecutivo, según lo autorizado por el Congreso, al indicar una consecuencia apenas obvia en caso de cambio de un nivel jerárquico a otro dentro de la propia institución, pero en nada altera las condiciones de remuneración o los beneficios económicos y asistenciales de los agentes, suboficiales e incluso del personal del nivel ejecutivo de la

Policía Nacional. Se trata, como bien lo sugiere uno de los intervinientes, de una precisión relacionada con los efectos jurídicos derivados de una movilidad interna pero que mantiene inalterados los diferentes regímenes salariales y prestacionales de los miembros de la institución.

Así pues, aún cuando el demandante tiene razón cuando afirma que las facultades no fueron concedidas para regular el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Policía Nacional, se equivoca cuando asegura que el parágrafo introduce un cambio en la regulación al respecto. En esa medida, como parte de un supuesto errado – que el Presidente modificó el régimen salarial y prestacional de dichos servidores -, su estructura argumentativa se desvanece y con ella el cargo de inconstitucionalidad en este sentido.

6.2.- Un motivo adicional refuerza lo dicho hasta ahora: el parágrafo acusado guarda un alto grado de similitud con el contenido del artículo 15 del Decreto Ley 132 de 1995, sobre el cual se autorizó expresamente al Gobierno para introducir modificaciones, supresiones o adiciones. Para una mayor ilustración conviene hacer un breve recuento normativo.

La Ley 180 de 1995 creó el Nivel Ejecutivo al interior de la Policía Nacional y en su artículo 7º facultó al Presidente de la República para "Desarrollar en la Policía Nacional la Carrera Profesional del Nivel Ejecutivo a que se refiere el artículo 1o. de la presente Ley, a la cual podrán vincularse Suboficiales, Agentes, personal no uniformado y de incorporación directa (…)".

Y en ejercicio de esas atribuciones el Presidente expidió el Decreto 132 de 1995 "por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional", en cuyo artículo 15 hizo la siguiente precisión, relacionada con el régimen salarial al que se sometería el personal que ingresara al nuevo nivel jerárquico:

"Artículo 15.- Régimen salarial y prestacional del personal del Nivel Ejecutivo. El personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, se someterá al régimen salarial y prestacional determinado en las disposiciones que sobre salarios y prestaciones dicte el Gobierno Nacional".

Atendiendo las razones expuestas la Sala concluye que el cargo por violación de los artículos 150-10 y 180-10 de la Carta no resulta procedente, y así será declarado en esta sentencia,

pues el Gobierno no se excedió en el ejercicio de las facultades otorgadas, ni desconoció con ello el deber de velar por el estricto cumplimento de las leyes.

7.- El supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos y de los honores y pensiones de los miembros de la fuerza pública.

De otra parte, el actor considera que el parágrafo acusado desconoce los derechos adquiridos de los suboficiales y agentes que ingresaron a la carrera profesional del nivel ejecutivo estando amparados por la Ley 4 de 1992, el parágrafo del artículo 7 de la ley 180 de 1995 y los Decretos 1212 y 1213 de 1990, que corresponden a los estatutos de personal de unos y otros. Además, según su parecer, con ello se priva a algunos miembros de la fuerza pública de sus honores y pensiones, en contravía del artículo 220 Constitucional.

La Corte estima que dicho cuestionamiento corresponde a una indebida interpretación de la norma, pues ella no está diseñada para desconocer situaciones ya consolidadas sino para regular las condiciones de aquellos agentes y suboficiales que con posterioridad a su entrada en vigencia decidan ingresar al nivel ejecutivo de la Policía, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos por la institución. Así mismo, del contenido del parágrafo no se desprende que se autorice despojar a los agentes y suboficiales de sus honores o pensiones como equivocadamente lo sugiere el demandante.

Vale la pena recordar que con el fin de garantizar las condiciones de los miembros de la Policía que ingresarían a la estructura creada por la Ley 180 de 1995, la norma que autorizó al Presidente para desarrollar el nivel ejecutivo señaló lo siguiente: “La creación del Nivel Ejecutivo no podrá discriminar ni desmejorar, en ningún aspecto, la situación actual de quienes estando al servicio de la Policía Nacional ingresen al Nivel Ejecutivo” 19. Dicha precisión se explica ante la creación de una nueva estructura jerárquica y debido a la facultad que en aquel entonces se le dio al Presidente para regular asuntos sobre “asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales”, la cual no se confirió en el caso de la Ley 578 de 2000.

Ahora bien, la norma objeto de demanda nada tiene que ver con las condiciones de quienes siendo agentes o suboficiales ya habían ingresado al nivel ejecutivo de la Policía y tampoco altera su situación, lo cual reafirma la equivocada interpretación del actor. Si la norma no modifica el régimen salarial y prestacional de los agentes y suboficiales, según fue explicado

anteriormente, no se ve cómo pueda llegar a desconocer los derechos mínimos de los trabajadores o a privarlos de sus honores y pensiones.

Por lo demás, el Decreto 1791 de 2000 establece que para el ingreso al nivel ejecutivo de la Policía Nacional debe mediar la solicitud del interesado, lo cual deja en manos del aspirante la decisión de postular o no su nombre para el cambio jerárquico dentro de la institución. Pero si por alguna razón el aspirante no es favorecido con el ingreso, permanecerá en el nivel en el que se encontraba y conservará el régimen salarial y prestacional previsto para esa categoría. Tal circunstancia implica entonces el respeto de sus derechos, honores y pensiones y lo deja en libertad de quedarse, si lo considera más favorable de acuerdo con sus intereses, en el nivel en el que se encuentre.

Sobre el particular, en la Sentencia C-313 de 2003, al analizar la constitucionalidad de una norma que autorizaba a los docentes vinculados con el régimen anterior a asimilarse en el nuevo estatuto docente20, la Corte consideró que no se desconocían los derechos adquiridos en la medida en que se trataba de un cambio de régimen voluntario. Dijo entonces lo siguiente21:

"Es decir, que quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia. Cabe precisar que si se someten a la evaluación de desempeño y de competencias aludida y no obtienen una calificación satisfactoria, simplemente no serán asimilados al nuevo régimen, pero se mantendrán en su cargo con todos los derechos regidos por el régimen anterior.

Téngase en cuenta que los derechos adquiridos de los docentes que actualmente se rigen por el Decreto 2277de 1979, se predican en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo.

Por lo demás, como ya se explicó en esta misma providencia, los docentes regidos por el Decreto 2277 de 1979 no pueden pretender que se les apliquen las normas favorables de su

régimen y al mismo tiempo los beneficios que se establecen en el Estatuto de Profesionalización Docente, regulado por el Decreto 1278 de 2002.

Así las cosas, la Corte concluye que el artículo 65 del Decreto 1278 de 2002 no vulnera los derechos adquiridos de los docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, como tampoco establece una discriminación en contra de los mismos, por lo que en consecuencia declarará la constitucionalidad del artículo acusado por los cargos analizados, y así lo señalará en la parte resolutiva de esta sentencia."

Así las cosas, en el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala tampoco puede perderse de vista que es el agente o suboficial quien tiene la facultad de determinar si se presenta o no como candidato para el nivel ejecutivo, lo cual reafirma la impertinencia de los cargos por desconocimiento de los derechos adquiridos, y por la supuesta privación de honores y pensiones para algunos miembros de la fuerza pública. En consecuencia, no prosperan las acusaciones en este sentido.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 10 del Decreto Ley 1791 de 2000 "por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional".

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-691/03

PRINCIPIO LOGICO DE NO CONTRADICCION-Vulneración (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4447

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) del Decreto 1791 de 2000, "por el cual se modifican las normas de carrera de Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional".

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto por las siguientes razones:

Parte de la motivación de la sentencia es contradictoria: en la página 19 el primer párrafo y el penúltimo párrafo se contradicen. El primer párrafo acepta que no existían facultades extraordinarias y en consecuencia el ejecutivo no podía dictar la norma y en el penúltimo párrafo se acepta que el ejecutivo si tenía facultades, pero que no se excedió en el ejercicio de ellas. Entonces ¿el ejecutivo tenía o no tenía facultades?. Lo que no se puede aceptar es la violación del principio lógico de no contradicción, ya que una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Actualmente Ministerio del Interior y de Justicia.

2 Sentencia C-1493/00, MP. Carlos Gaviria Díaz. En relación con la Ley 578 de 2000, la Corte declaró la inexequibilidad de las siguientes expresiones: “y se dictan otras disposiciones”, contenida en el artículo 1; “entre otros” y “las demás normas relacionadas con la materia”, del artículo 2; y “de la comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado”, del artículo 3 de la mencionada ley.

3 Sentencia C-1793/00 MP. Alvaro Tafur Galvis. La Corte concluyó que el Gobierno solicitó expresamente las facultades extraordinarias, las cuales fueron señaladas de manera precisa y no comprendían la potestad para reformar o modificar códigos.

4 La situación descrita es diferente a la inconstitucionalidad por consecuencia, donde la inexequibilidad de la norma habilitante comporta la de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades por ella conferidas. Cfr. Sentencias C-722/99, C-845/99, C-870ª/99, C-918/99,

C-919/99, C-990/99, C-991/99, C-996/99 y C/530/00, entre otras.

6 Cfr. Sentencia C-670/01 MP. Manuel José Cepeda. Sobre la procedencia de la unidad normativa la Corte señaló lo siguiente: "(...) 2. Por estas razones, para respetar las reglas básicas del procedimiento constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación institucionalizada, el estudio que realiza la Corte Constitucional respecto de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias debe restringirse a los preceptos acusados. Será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades."

7 "Artículo 150.- 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 de los miembros absolutos 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 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos."

8 Cfr., entre muchas otras, las sentencias C-097/03, C-1028/02, C-895/01, C-1493/00, C-1316/00, C-050/97, C-074/93, C-510/92 y C-417/02

9 Sentencias C-1493/00 MP. Carlos Gaviria Díaz, C-503/01 MP. Rodrigo Escobar Gil y C-097/03 MP. Manuel José Cepeda.

10 "Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de l991 aparece citado este numeral 20

del artículo 150, que se refiere a "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras", todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas "leyes cuadros" o "leyes marco" de que trata el numeral 19 (...)". Corte Constitucional, Sentencia C-417/92. Ver también C-097/03.

11 Ver también C-119/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.

12 Sentencia C-1028/02. MP. Clara Inés Vargas Hernández. La Corte declaró exequible el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por considerar que las facultades extraordinarias otorgadas en esa norma se ajustaban al requisito de precisión.

13 "Artículo 218.- La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario." (Subrayado no original).

14 Sentencia C-486/00 MP. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte declaró exequible el artículo 15 (parcial) de la Ley 443 de 1998, relacionado con la provisión definitiva de empleos de carrera mediante concursos de ascenso, en los cuales pueden participar los empleados de cualquier entidad que reúnan los requisitos para acceder al cargo. Ver también sentencias C-563/00 MP. Fabio Morón Díaz y C-954/01 MP. Jaime Araújo Rentaría.

15 Según el artículo 6 de la Ley 62 de 1993, modificada por el artículo 1 de la Ley 180 de 1995, "La Policía Nacional está integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley." Sin embargo, como lo señaló la Corte en la Sentencia C-1214/01 MP. Clara Inés Vargas Hernández, "(...) los estudiantes o alumnos de las escuelas de formación de la

Policía Nacional no hacen parte de la jerarquía de la institución, dada su condición de Cadetes de Alféreces."

16 Decreto 1791 de 2000. "Artículo 5.- Jerarquía. La jerarquía de los oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, para efectos de mando, régimen disciplinario, Justicia Penal Militar, lo mismo que para todos los derechos y obligaciones consagrados en este Decreto, comprende los siguientes grados: (…)".

17 "Artículo 9o. Ingreso de suboficiales al nivel ejecutivo. Podrán ingresar a la escala jerárquica del Nivel Ejecutivo los suboficiales en servicio activo que lo soliciten, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

1. Cabo Segundo y Cabo Primero, al grado de Subintendente;

2. Sargento Segundo, al grado de Intendente;

3. Sargento Viceprimero, al grado de Intendente Jefe;

4. Sargento Primero, al grado de Subcomisario;

5. Sargento Mayor, al grado de Comisario.

Parágrafo. El ingreso de los Suboficiales a este nivel, se hará en estricto orden de antigüedad en el grado, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional."

18 "Artículo 10. Ingreso de agentes al nivel ejecutivo. Podrán ingresar al primer grado del Nivel Ejecutivo, los agentes en servicio activo de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional".

19 Ley 180 de 1995, artículo 7, parágrafo.

20 La norma objeto de estudio fue el artículo 65 del Decreto Ley 278 de 2002, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 65.- Asimilación. Los educadores con título profesional del inscritos en el escalafón

docente de conformidad con el Decreto-ley 2277 de 1979 y vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal, podrán asimilarse al nuevo escalafón si se someten a la misma evaluación de desempeño y de competencias realizadas para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de este decreto. Los educadores que quieran asimilarse al nuevo escalafón y obtengan calificación satisfactoria en esta prueba, serán inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda de conformidad con la formación que acrediten de acuerdo con el artículo 20 de este decreto, y serán ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado, debiendo superar las otras evaluaciones y tiempos para cambiar de nivel salarial."

21 Sentencia C-313/03 MP. Alvaro Tafur Gálvis. La Corte declaró exequible, entre otras normas, el artículo 65 del Decreto Ley 1278 de 2002, "por el cual se expide el estatuto profesional del docente", que permite la asimilación al nuevo régimen de los docentes inscritos y regidos por el antiguo estatuto docente (Decreto 2277/79).