

Sentencia C-698/00

ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de estructura de ministerios por el Gobierno

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia sobre decretos de naturaleza administrativa

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de estructura con sujeción a principios y reglas que defina la ley

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR CARENCIA DE JURISDICCION/DECRETO REGLAMENTARIO-Incompetencia de la Corte Constitucional

Referencia: expedientes D-2703 y D-2710

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1932 de 1999.

Actores: Eurípides Cely y otro

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil (2000).

## I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Eurípides Cely y Luis Enrique Rincón Báez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexecutablez total del Decreto 1932 de 1999 “Por el cual se modifica la estructura de Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones” y, particularmente, de los artículos 4° numeral 9° y 7°. Como quiera que las acusaciones contra dicho ordenamiento se presentaron en demandas separadas pero concurrentes (expedientes D-2703 y D-2710), la Sala Plena de esta Corporación, en sesión llevada a cabo el día diez (10) de noviembre de 1999, resolvió su acumulación para que fueran decididas en la misma Sentencia.

Repartido los expedientes, el suscrito magistrado Sustanciador, mediante Auto del treinta (30) de noviembre de 1999, decidió admitir las demandas dirigidas contra el Decreto 1932 de 1999 por cumplir, en apariencia, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

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

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Teniendo en cuenta que en la demanda se esgrimen cargos contra la totalidad del Decreto 1932 de 1999, para efectos de conocer su texto la Corte remite al diario oficial N°43741 del 13 de octubre de 1999. En consecuencia, sólo se transcriben los artículos 4°, 7° y 34 del Decreto 1932 de 1999 respecto de los cuales se formularon acusaciones específicas, advirtiendo que se subraya y resalta lo demandado.

“Decreto N° 1932

30 de Septiembre de 1999

“Por el cual se modifica la estructura de Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”

“EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

“En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 16 de artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los principios y reglas del artículo 54 de la Ley 489 de 1998

DECRETA:

“...”

ARTICULO 4. Estructura del Ministerio de Defensa Nacional. La estructura del Ministerio de Defensa Nacional será la siguiente:

1. - Despacho del Ministro

1. Oficina Comisionado Nacional para la Policía Nacional

1. - Despacho del Viceministro de Defensa Nacional;

1. Oficina de Planeación

2. Dirección de Comunicación Corporativa

3. Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales

4. Dirección de Finanzas

5. Oficina de Control Interno

1. Dirección Administrativa

2. Oficina Jurídica

3. Dirección de Relaciones Intersectoriales

4. Obispado Castrense

5. Oficina de Informática

1. - Dirección para la coordinación de Entidades Descentralizadas

1. - Fuerzas Militares

1. El Comando General

1. Dirección General de Sanidad Militar

1. El Ejército

1. La Armada Nacional

1. Dirección Marítima -DIMAR

1. La Fuerza Aérea

1. - Policía Nacional

1. - Justicia Penal Militar;

1. - Federación Colombiana Deportiva Militar;

1. - Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares;

1. - Organismos Asesores

1. Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional

2. Juntas Asesoras de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional

3. Consejo de Salud Superior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;

#### 4. Comité Sectorial del Desarrollo Administrativo;

ARTICULO 7. Funciones del Viceministro de Defensa Nacional. El Viceministro de Defensa Nacional tendrá, además de las funciones que le señale la Constitución Política, disposiciones legales especiales y el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. - Asesorar, coordinar y difundir las políticas del Ministro de Defensa Nacional en los Asuntos relacionados con los derechos humanos, derecho internacional humanitario, comunicación corporativa, prensa y protocolo.

1. - Asesorar al Ministro en la formulación de políticas y planes de acción del Ministerio y asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control que le correspondan.

1. - Asistir al Ministro de Defensa Nacional en la organización y disposición de los recursos asignados al Ministerio.

1. - Dirigir, supervisar y controlar la aplicación de políticas sobre ejecución presupuestal, aspectos contables y de tesorería establecidas en el Ministerio.

1. - Coordinar con las diferentes unidades presupuestales la ejecución del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional.

1. - Asistir al Ministro en sus relaciones con el Congreso de la República.

1. - Asesorar al Ministro en la formulación y ejecución de políticas y estrategias relacionadas con comunicación, prensa y protocolo.

1. - Señalar los criterios para la formulación del plan anual de gestión del Viceministerio, impartir su aprobación y velar por su estricto cumplimiento.

1. - Estudiar los informes que las distintas dependencias del Ministerio de Defensa Nacional deban rendir al Ministro y presentarle las observaciones pertinentes.

1. - Presidir el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional por delegación del Ministro de Defensa Nacional en los términos de la Ley 352 de 1997.

1. - Representar al Ministro en las actuaciones oficiales que éste le señale.

1. - Garantizar el ejercicio del control interno y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones, a través de la oficina de control interno del Ministerio.

1. - Asesorar al Ministro de Defensa en la definición de políticas para el desarrollo informático en el Sector.

1. - Ejercer las funciones especiales que le delegue o asigne el Ministro de Defensa Nacional, la ley y los reglamentos.

1. - Apoyar al Ministro en la evaluación de gestión sobre el personal y los recursos asignados al Ministerio de Defensa Nacional.

1. - Planear y ejecutar los recursos asignados al "Fondo de Defensa Nacional".

1. - Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia."

Artículo 34. Círculo de Suboficiales. El Círculo de Suboficiales de las fuerzas Militares seguirá funcionando como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional y su dirección estará a cargo de una Junta Directiva, en los términos y para los efectos de los decretos 1826 de 1962 y 1132 de 1963.

### III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores, que la normatividad acusada vulnera los artículos 58 y 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de las demandas

Contra la totalidad del Decreto 1932 de 1999, los demandantes esgrimen los siguientes

cargos:

- Que al haberse declarado inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 -mediante Sentencia C-702 de 1999 de la Corte Constitucional-, desapareció el sustento legal que le permitía al Gobierno Nacional la expedición del ordenamiento acusado, operando su inconstitucionalidad por consecuencia.
- Que, además, el Decreto 1932 contradice abiertamente el artículo 150 numeral 10 de la Carta Fundamental, toda vez que su expedición ocurrió por fuera de los seis (6) meses que la Constitución y el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 concedieron al Presidente de la República para que procediera a expedir dicho ordenamiento.

Con respecto a la inconstitucionalidad de algunas normas del decreto sub iudice, indican que sus artículos 4° numeral 9 y 34 violan el artículo 58 de la Carta Política pues, al prever que el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares hace parte de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y es una de sus dependencias, está desconociendo el derecho a la propiedad privada que, sobre dicho ente, tienen sus asociados, sin entrar siquiera a indemnizarlos por tal concepto, tal y como lo establece la Constitución. Lo anterior se encuentra apoyado en la naturaleza de entidad privada sin ánimo de lucro que posee el Club o Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, el cual se ha construido con aportes de sus asociados y nunca de la Nación.

Igualmente, consideran que el artículo 7°, al establecer las funciones que le corresponde cumplir al Viceministro de la Defensa Nacional, vulnera lo contemplado por la Ley 352 de 1997 que le reconoce al Ministro de Defensa la competencia para Coordinación de Entidades Descentralizadas y lo atinente a la integración del Consejo Superior de Salud para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Edith Claudia Hernández Aguilar, actuando en representación del Ministerio de Defensa Nacional, presentó oportunamente escrito de intervención solicitándole a la Corte que se inhiba para decidir respecto del ordenamiento impugnado, toda vez que se trata, en realidad, de un decreto reglamentario que escapa a su competencia constitucional y legal. A su juicio, el decreto demandado fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 189 numeral 16 de la Carta Fundamental y, en esa medida, estuvo sujeto a los principios y reglas del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 (executable de acuerdo con la misma Sentencia C-702 de 1999).

En el evento de que la Corte Constitucional decidiera que el decreto demandado está sujeto a su control, la interviniente considera igualmente que sus normas deben ser declaradas

exequibles por las siguientes razones:

- No se viola el artículo 150 numeral 10 de la Carta, pues los seis meses a que hace referencia la disposición constitucional son aplicables a los decretos con fuerza de ley que expida el Ejecutivo, y en manera alguna a aquellos que ostentan el carácter de reglamentarios, expedidos con fundamento en el artículo 189 Superior.

- En punto a la acusación formulada contra el artículo 4°-9, indica que el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares “fue creado mediante decreto 1826 de 1962 como una sección del Club Militar dependiente del Ministerio de Guerra (...) con el objetivo de facilitar al personal de suboficiales de las Fuerzas Militares los medios para incrementar su cultura, fortalecer los vínculos de solidaridad y compañerismo y fomentar sus actividades sociales y de sano esparcimiento”. Así, considerando que la situación jurídica de la mencionada entidad no ha variado su naturaleza jurídica desde entonces, resulta claro que la misma no podía pasar a manos de particulares a través de la desnaturalización de su carácter público. En conclusión, la modificación de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional realizada mediante el decreto acusado, no varía la situación jurídica del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares y, por lo tanto, no vulnera el derecho a la propiedad privada sobre tal entidad, pues de esta última no se predica tal característica.

- Frente de la acusación contra el artículo 7º del decreto demandado, señala que la función otorgada al Viceministro de Defensa Nacional de “Presidir el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional por delegación del Ministro de Defensa Nacional”, fue absolutamente necesaria en virtud de la desaparición del Viceministerio para la Coordinación de Entidades Descentralizadas.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia solicitando a la Corte declararse inhibida para decidir sobre la constitucionalidad del decreto 1932 de 1999.

Considera el Ministerio Público que la reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional, contenida en el Decreto 1932 de 1999, obedeció al ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República. Así, apoyándose en los principios y normas generales que establece el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, el jefe de gobierno desarrolló la atribución conferida por el artículo constitucional enunciado y expidió el decreto acusado, el cual no obedeció jamás a las facultades extraordinarias que consagró en su momento el artículo 120 de la mencionada ley 489 de 1998, a propósito, declarado inexecutable por la Corte en la Sentencia C-702 de 1999.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Falta de jurisdicción para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 1932 de 1999.

1.1. En aras de justificar la competencia de esta Corporación para emitir pronunciamiento de fondo en la presente causa, los impugnantes sostienen que el Decreto 1932 de 1999 tiene

fuerza de ley, por cuanto el mismo se expidió por el Presidente de la República con base en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, el cual, a su vez, le otorgó al ejecutivo facultades legislativas extraordinarias para reformar la estructura de la administración central (C.P. art. 150-10°).

Por su parte, tanto el apoderado del Ministerio de la Defensa como el Procurador General de la Nación, consideran que la preceptiva acusada fue expedida por el Presidente en ejercicio de facultades reglamentarias y que, en esa medida, se trata de un acto administrativo cuyo análisis de constitucionalidad no le corresponde adelantarlo a la Corte Constitucional sino al h. Consejo de Estado.

Por ello, antes de proceder al estudio de las acusaciones formuladas en contra del Decreto 1932 de 1999, es necesario que este alto tribunal entre a determinar la verdadera naturaleza jurídica de la norma, con el único propósito de definir si en realidad le asiste competencia para juzgarla.

1.2. Sobre el particular, cabe señalar que es el artículo 241 de la Constitución Política el que le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos que éste prescribe. Con ese fin, le otorga competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos (i) contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, (ii) contra los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno nacional al amparo de los artículos 150-10 y 341 de la Constitución y (iii) contra los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en virtud de lo preceptuado en los artículos 212, 213 y 215 del mismo ordenamiento Superior.

En armonía con lo anterior, y en aras de garantizar plenamente la integridad y supremacía de la Carta, también el artículo 237 Superior le atribuye al Consejo de Estado, entre otras funciones, competencia para conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional cuyo control no haya sido asignado a la Corte Constitucional, competencia que se limita, en consecuencia, a los actos de carácter administrativo que expide el ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria.

1.3. Aplicando estos criterios al caso concreto, observa la Corte que la norma examinada es el Decreto 1932 de 1999 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Presidente de la República “En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los principios y reglas del artículo 54 de la Ley 489 de 1998”.

Sobre el alcance de las disposiciones de carácter constitucional y legal que fueron invocadas como fundamento para justificar la expedición de la preceptiva legal citada, se tiene que el numeral 16 del artículo 189 de la Carta le asigna al Presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la atribución de modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos del orden nacional, con sujeción a los principios y reglas generales previamente definidas por el legislador. Y que el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en acatamiento al mandato Superior antes citado, consagra los principios y reglas generales

que, precisamente, deben guiar al ejecutivo en su función de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y, en general, de las entidades administrativas del orden nacional.

1.4. Ciertamente, en lo que tiene que ver con el funcionamiento del gobierno central, teniendo en cuenta la distribución de competencias que en ese campo debe existir entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, la Constitución Política le ha asignado al Congreso Nacional la facultad para crear, mediante ley, los organismos que hacen parte de la administración nacional debiendo señalar también sus objetivos generales y su estructura orgánica (C.P. art. 150-7), y al Presidente de la República, en ejercicio de su potestad reglamentaria, la función específica de modificar tales entidades -ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, etc- atendiendo a las reglas y principios básicos que para tales efectos establezca el legislador (C.P. art. 189-16), el cual, precisamente, procedió a fijarlos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

1.5. En relación con el contenido material del artículo 54 de la Ley 489, la Corte, al adelantar el respectivo estudio de constitucionalidad, tuvo oportunidad de señalar que, salvo algunos de sus literales, dicha norma sí contiene los principios y reglas que habilitan al Presidente de la República para modificar la estructura de los ministerios y demás entidades administrativas que hacen parte del Gobierno nacional. Concretamente, sostuvo la Corte que:

“[E]n cuanto concierne a la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, es del resorte ordinario de las competencias que la Carta atribuye al Legislador, trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al numeral 7º. del artículo 150, pues es al Congreso a quien compete “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”, como en efecto, lo hizo en los artículos 52 y 54 -excepto sus numerales b); c); d); g); h); e i) -que serán materia de consideración aparte-, razón esta que lleva a la Corte a estimar que, por este aspecto, están adecuados a los preceptos de la Carta, comoquiera que se ajustó en un todo a sus mandatos.

“En efecto, en el artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales; en los numerales a); e); f); j); k); l) y m) del artículo 54 trazó los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y los demás organismos administrativos del orden nacional. Así, pues, en cuanto a la acusación examinada, los preceptos mencionados, son exequibles.” (Sentencia C-702/99, M.P. Fabio Morón Díaz)

1.6. Entonces, teniendo en cuenta que por razón del ejercicio de sus funciones el Presidente de la República está plenamente habilitado para expedir actos administrativos y excepcionalmente legales, y que, en esta medida, la naturaleza jurídica de tales actos debe estar determinada o definida con precisión a partir de su epígrafe o motivación, es claro para

la Corte que el Decreto 1932 de 1999, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones", no constituye, en manera alguna, un decreto con fuerza de ley dictado con base en los artículos 150-10 o 341 de la Constitución Política, como tampoco un decreto legislativo expedido bajo el amparo de los artículos 212, 213 y 215 del mismo ordenamiento Superior.

1.7. En realidad, el Decreto 1932 de 1999 fue promulgado por el primer mandatario en ejercicio de la potestad reglamentaria de que se encuentra investido por la Constitución Política (art. 189), utilizada en esta ocasión para desarrollar el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 que, como quedó explicado, fija el marco legal a partir del cual el ejecutivo puede proceder a modificar la estructura de los ministerios y demás establecimientos administrativos del orden nacional. Este hecho, por supuesto, descarta de plano que sea la jurisdicción constitucional, representada por la Corte Constitucional, la encargada de resolver la presente demanda, por ser la norma acusada de aquellas cuyo control corresponde al h. Consejo de Estado en los términos estipulados por el artículo 237 de la Carta Política.

Así las cosas, como quiera que las demandas aquí analizadas fueron debidamente admitidas y surtieron el trámite previsto por el Decreto 2067 de 1991, lo que corresponde a la Corte es proferir sentencia inhibitoria, por absoluta falta de jurisdicción para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos que son dictados por el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE :

Declararse INHIBIDA para fallar sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra el Decreto 1932 de 1999, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones", por falta de jurisdicción.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-698/00

CORTE CONSTITUCIONAL-Definición de competencia con abandono del criterio formal/CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia a pesar de encabezamiento dado por el Gobierno/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Invocación de atribuciones por Ejecutivo no establece competencia de Tribunal (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2703

Reitero lo dicho en mi salvamento de voto relativo a la Sentencia C-644 del 31 de mayo de 2000:

“Salvo mi voto en el asunto de la referencia por cuanto estimo que la Corte Constitucional, para que su función de guarda efectiva de la integridad y supremacía de la Constitución no quede frustrada, debe abandonar el criterio puramente formal para definir su propia competencia en casos como el presente, en los cuales la simple enunciación sobre el tema del decreto demandado (“por el cual se reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”), y todavía más el cotejo de sus disposiciones, muestran a las claras que la función ejercida corresponde, pese al encabezamiento usado por el Gobierno, no al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que supone la “sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”, sino en realidad al numeral 7 del artículo 150 *Ibíd.*, que ha sido reservado, en su ejercicio, al Congreso de la República.

De tal suerte que, en mi criterio, se ha debido avanzar hacia la verificación del contenido material de la normatividad enjuiciada para impedir que el Ejecutivo, mediante la sola invocación de unas ciertas atribuciones constitucionales, seleccione el tribunal que ha de resolver acerca de las disposiciones que profiere”.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra