

Sentencia C-923/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad para acumulación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Comisión especial en reestructuración de fuerzas militares y policía nacional

CARRERA DE PERSONAL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración/CARRERA DE PERSONAL DE OFICIALES, NIVEL EJECUTIVO, SUBOFICIALES Y AGENTES DE POLICIA NACIONAL-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración

REGIMEN DE CARRERA Y ESTATUTO PERSONAL DE SOLDADOS PROFESIONALES DE FUERZAS MILITARES-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración

SISTEMA DE SALUD DE FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Conformación y funcionamiento de comisión especial/NORMAS DE DISCIPLINA Y ETICA DE LA POLICIA NACIONAL-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración

EVALUACION Y CLASIFICACION DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE FUERZAS MILITARES-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración/EVALUACION DEL DESEMPEÑO DE PERSONAL UNIFORMADO DE LA POLICIA NACIONAL-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración

EVALUACION DE CAPACIDADES E INCAPACIDADES DE MIEMBROS DE FUERZA PUBLICA-Conformación y funcionamiento de comisión especial por facultades de reestructuración

Referencia: expediente D-3392

Demanda de inconstitucionalidad contra los decretos leyes 1790, 1791, 1792, 1793, 1795, 1796, 1797, 1798, 1799, 1800, todos del año 2000

Demandante: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto 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

**S E N T E N C I A**

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano MIGUEL ARCANGEL VILLALOBOS CHAVARRO demandó los decretos 1790, 1791, 1792, 1793, 1795, 1796, 1797, 1798, 1799, 1800, todos del año 2000, por vicios en su formación.

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. NORMAS DEMANDADAS

Dado que son varios los decretos demandados y que cada uno contiene un gran número de artículos, la Corte adjuntará fotocopia del Diario Oficial No. 44.161 del 14 de septiembre de 2000, en el que aquellos aparecen publicados. Tales Decretos son los siguientes:

- Decreto 1790 del 14 de septiembre de 2000 “por el cual se modifica el decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares”,
- Decreto 1791 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional”,
- Decreto 1792 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se modifica el estatuto que regula el régimen de administración del personal civil del Ministerio de Defensa nacional, se establece la carrera administrativa especial”,
- Decreto 1793 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se expide el régimen de carrera y el estatuto de personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares”,
- Decreto 1795 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se estructura el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”,
- Decreto 1796 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de las escuelas de formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal, no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1993.”
- Decreto 1797 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se expide el reglamento de régimen disciplinario para las Fuerzas Militares.”
- Decreto 1798 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional”,
- Decreto 1799 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se dictan las normas sobre evaluación y clasificación para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y se establecen otras disposiciones”, y

- Decreto 1800 del 14 de septiembre de 2000 “Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional”

### III. LA DEMANDA

El demandante considera que los decretos acusados vulneran los artículos 4, 6 y 29 de la Constitución, pues adolecen de un vicio formal, el que explica así:

“El Congreso Nacional facultó al Presidente de la República mediante la ley 578/00 para que previa concertación con la Comisión nombrada por las mesas directivas de ambas cámaras del Congreso de la República, redactaran de consuno las normas hoy acusadas, empero, a pesar de esta orden dada por el legislador ordinario al Presidente de la República, hizo caso omiso, toda vez que los textos definitivos concertados entre las comisiones de Gobierno y del Congreso, no se reprodujeron en los decretos leyes acusados, tal y como lo manifestó el honorable senador de la República doctor Luis Elmer Arenas Parra, quien conformó la comisión nombrada por el Senado para este efecto, y en complemento a esta viciosa formación, el senador Arenas Parra no había firmado el acta definitiva en términos que sustentan los decretos que hoy estoy impetrando, naciendo a la vida jurídica una serie de decretos leyes sin las formalidades constitucionales y legales ordenadas por este aspecto.”

Luego señala que las facultades conferidas al Ejecutivo fueron condicionadas por el legislador ordinario a la “concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración”, lo que obligaba al Gobierno a “concertar” con la Comisión nombrada por el Congreso, los textos definitivos, hecho que no tuvo ocurrencia. En consecuencia, considera que los decretos acusados adolecen de un doble vicio de inconstitucionalidad, al no incluir en los textos definitivos de los decretos acusados las “concertaciones” efectuadas con la Comisión del Senado, y expedir los decretos leyes acusados, sin la totalidad de las firmas en “actas de asamblea” de los integrantes de la Comisión del Senado, entre ellas la del Senador antes citado. Por estas razones, pide a la Corte declarar la inexecutable de la totalidad de los decretos demandados.

### INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Presidente de la Cámara de Representantes

El Representante BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO, en su condición de Presidente de la Cámara de Representantes, intervino en este proceso para pedir la declaración de constitucionalidad de los ordenamientos demandados, con estos argumentos:

- La potestad que tiene el Congreso de la República para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, según el artículo 150-10 de la Carta, es incondicional, “al punto que el Presidente de la República, extraordinariamente, sustituye temporalmente la competencia natural del Congreso en materia legislativa. Si se le pone cortapisas a esa facultad delegada, resulta obvio que se desnaturaliza la actividad legislativa residual del Presidente de la República, quien se supone debe tener un amplio campo de acción normativa.”

- La concertación ordenada por el legislador con la comisión nombrada por las mesas

directivas de las Cámaras, es un condicionamiento que restringe el ámbito de acción del Presidente, pues “es el mismo Congreso el que se entromete (sic), es decir legisla con el primer mandatario ¿qué razón tiene que se le confieran tales facultades? Ninguna. Nótese que fue el mismo Congreso el que con fundamento en la ley 578 de 2000 se desprendió de su potestad natural para hacer las leyes, otorgándola excepcionalmente al Presidente de la República; pero fue ese mismo Congreso el que quiso legislar sobre las materias de las cuales se desprendió, imponiendo como requisito que una comisión, nacida de su propio seno, ‘concertara’ con el legislador residual, con lo cual, como ya se dijo, se desnaturalizó la facultad extraordinaria para legislar que se le confirió al Presidente. En ese orden de ideas, la que de pronto resultaría parcialmente inconstitucional es la ley 578 de 2000, en el aparte relacionado con la ‘previa concertación’, circunstancia que no invalidaría los decretos con fuerza de ley que fueron expedidos por el Presidente de la República con fundamento en la precitada ley de facultades.”

- Finalmente, expresa que “de resultar probado que no hubo concertación previa con los miembros de la comisión designada por las mesas directivas de las cámaras, o que por lo menos alguno de aquellos miembros no fue incluido en la concertación, los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República, hoy atacados con la acción de inconstitucionalidad incoada por el ciudadano demandante, deben permanecer incólumes, pues, se reitera, fueron expedidos dentro del ámbito residual e inherente a las funciones constitucionales del Presidente de la República.”

## 2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana BLANCA CECILIA MORA TORO, obrando en su calidad de apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los decretos demandados, por estas razones:

- Después de explicar el trámite que se adelantó en el Ministerio para efectos de la conformación de la Comisión ordenada por el artículo 3 de la ley 578/00 y las reuniones que se llevaron a cabo con ella y el personal designado para cumplir la tarea encomendada, se levantaron dos actas, las cuales adjunta, dejando constancia que los proyectos objeto de reforma habían sido enviados con anterioridad a las fechas en que se reunieron y la intervención del senador Luis Elmer Arenas, invitando a los demás integrantes de la Comisión a estudiarlos y exponer sus sugerencias y propuestas a concertar. En la segunda acta aparecen las reuniones celebradas los días 28, 29, 30 y 31 de agosto y 1, 4, 5 y 7 de septiembre de 2000, en las que se también se estudiaron los proyectos de los decretos.

- La Comisión que ordenó conformar la ley 578/00 (art. 3) debía participar en el elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración, lo cual se llevó a cabo como consta en las actas citadas. En el presente caso no existe “un verdadero y efectivo contraste entre las facultades conferidas en la ley y lo dispuesto por el Gobierno, de tal manera que los decretos leyes expedidos carezcan de todo respaldo material en la ley habilitante, por tanto, no es posible acceder a la declaración de inexecutable.”

- El actor está condicionando la constitucionalidad de los decretos a unos requisitos y procedimientos que la ley de facultades no exigía, pues considera que no se podían haber

firmado los decretos leyes por el gobierno nacional, sin que previamente se hubieran firmado las actas por todos los miembros de la Comisión conformada por el Congreso, lo cual contraría el artículo 150-10 de la Constitución, que al regular la concesión de facultades extraordinarias no alude a ese requisito.

- Para concluir la demandante hace dos peticiones adicionales: 1. que la Corte se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda, por que las razones de inconstitucionalidad aducidas por el actor "son muy vagas y parten de una apreciación personal, mas no se concretan como lo exige la ley a precisar el procedimiento violado que amerite el examen de constitucionalidad"; 2. que se acumulen los expedientes D-3329, D-3328, D-330 y D-3224 que versan sobre el mismo asunto que aquí se debate.

## CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación en concepto No. 2527, recibido en esta corporación el 24 de abril de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los decretos demandados, con fundamento en las consideraciones que a continuación se resumen:

\* Sobre el condicionamiento establecido en el artículo 3 de la ley 578/00, considera que éste "es un límite material impuesto al ejecutivo para hacer uso de las facultades extraordinarias, de manera que el texto definitivo de los decretos acusados debía concertarse con los integrantes de la Comisión Especial del Congreso designada para el efecto. Al revisar la documentación que obra en el expediente en lo que tiene que ver con dicha concertación, se observa que este límite material fue observado por el gobierno nacional".

\* Después de hacer un recuento de todo lo sucedido en las reuniones respectivas, celebradas entre el Gobierno y la Comisión designada por el congreso, sostiene que no le asiste razón al actor, "pues los textos definitivos de los decretos acusados fueron concertados con la comisión especial". Y añade, que el hecho de que un senador no hubiera firmado una de las actas no significa que tales reuniones no se hubieran celebrado, "cosa distinta es que la totalidad de sus sugerencias no hubiesen sido acogidas, pero ello obedeció a que la exigencia del condicionamiento descrito en el artículo 3 de la ley 578/00 consistía en concertar los textos definitivos pero no implicaba que debiera acogerse en su totalidad las propuestas que efectuasen los miembros de la Comisión especial del Congreso." En consecuencia, considera el Procurador que no existe el vicio alegado por el demandante, pues no se infringieron los límites materiales fijados en la ley habilitante.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

## 1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para resolver la presente demanda, por dirigirse contra decretos expedidos por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (art. 241-5 C.P.)

## 2. Planteamiento del problema

En el presente caso corresponde a la Corte determinar si los decretos demandados en este proceso, respetaron o no los condicionamientos fijados por el legislador ordinario en el artículo 3 de la ley 578/00, específicamente, si hubo intervención de la Comisión Especial creada para el efecto y si las decisiones por ella adoptadas deben incluirse en los decretos respectivos. También deberá resolver si la ausencia de firma de uno de los integrantes de la Comisión en una de las actas es causal de inconstitucionalidad de los ordenamientos demandados.

## 3. Cuestiones previas

### 3.1 Solicitud de acumulación de procesos

Solicita uno de los intervinientes que este proceso se acumule a los radicados bajo los números D-3329, D-3328, D-3330 y D-3224. Al respecto cabe anotar que dicha petición es improcedente, pues el momento procesal estatuido para ello precluyó, con antelación a la fecha en que aquella se formuló.

En efecto: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 del Reglamento de la Corte, "Sólo podrán acumularse aquellos procesos que se incluyan en el respectivo programa mensual de trabajo y reparto, siempre y cuando la propuesta de acumulación se justifique en los términos del artículo 5 del decreto 2067 de 1991, sea formulada al momento de someterse el referido programa a consideración de la Sala Plena y ésta lo apruebe".

El escrito de intervención en el que aparece incluida la solicitud de acumulación se presentó el 26 de marzo de 2001, fecha en la cual los citados procesos se encontraban a disposición de la Sala Plena, con proyecto de fallo registrado. En consecuencia, no era esa la oportunidad para hacer dicha petición y, por ende, no es posible acceder a ella.

El mismo interviniente solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, pues considera que en la demanda no se exponen las razones por las cuales los textos acusados violan la Constitución, ni se indica el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, como lo ordena el artículo 2 del decreto 2067 de 1991. No comparte la Sala Plena el punto de vista del interviniente, porque de la simple lectura de la demanda, cuyos apartes pertinentes se transcribieron en forma textual en el acápite III de esta sentencia, se deduce, sin la menor dificultad, cuál es el vicio de inconstitucionalidad que, según el actor, presentan los decretos que impugna y se señala claramente la irregularidad en el trámite de formación que se estima violatoria de la Constitución, motivo por el cual el magistrado ponente admitió la demanda.

Considera el demandante que los decretos que acusa son inconstitucionales por dos motivos:  
1. no haberse incluido en los textos definitivos las "concertaciones" efectuadas con la

Comisión designada por el Senado, y 2. expedir los decretos sin que se hubiera firmado por uno de los integrantes de la Comisión, la totalidad de las “actas de asamblea”, cual es la del Senador Luis Elmer Arenas Parra.

Ante cargos tan concretos y precisos como éstos, no encuentra la Corte fundamento alguno para acceder a la petición del interviniente.

## 1. Cosa juzgada

Los decretos que en este proceso se acusan, han sido objeto de demanda ante esta corporación en distintas oportunidades, en algunos casos en forma parcial y en otras total, en los procesos que a continuación se indican.

a. En el proceso D-3224 se acusó parcialmente el decreto 1792 de 2000, el que concluyó con la sentencia C-757 de 2001, cuya parte resolutive es la siguiente:

“Primero. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta sentencia, los títulos I (artículos 1 y 2), II (artículos 3 a 56), IV (artículos 103 a 109) y V (artículos 110 a 114) del decreto 1792 de 2000, con excepción de las expresiones “y establece la carrera administrativa especial” contenida en el artículo 1, “de estas novedades se informará a la Comisión Administradora de Carrera” contenida en el artículo 27, “de conformidad con el presente decreto” contenida en el artículo 47, “y la comisión administradora de carrera” contenida en el artículo 110, así como de los artículos 112 y 113 que se declaran INEXEQUIBLES.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el título III (artículos 57 a 102) del decreto 1792 de 2000.”

b. En el proceso D-3328 se acusó el decreto 1798 de 2000, que concluyó con la sentencia C-712 de 2001, en la que se resolvió lo siguiente:

“Primero. Declarar EXEQUIBLE el Libro Primero que inicia en el artículo 1° y finaliza en el artículo 46 del Decreto Ley 1798 de 2000.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el Libro Segundo que inicia en el artículo 47 y finaliza en el artículo 154 del Decreto Ley 1798 de 2000.”

c. En el proceso D-3329 se acusó el decreto 1797 de 2000, que concluyó con la sentencia C-713 de 2001, cuya parte resolutive dice:

“Primero. Declarar EXEQUIBLE el libro Primero (artículos 1 a 86) del decreto 1797 de 2000.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el libro II (artículos 87 a 187 del decreto 1797 de 2000.”

d. En el proceso D-3327 se acusaron parcialmente los decretos 1790 y 1791 de 2000, el cual concluyó con la sentencia C-676 de 2001, en la que se resolvió lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLE la expresión “oficial” contenida en los artículos 77 del Decreto 1790 de 2000 y 35 del Decreto 1791 de 2000.”

e. En el proceso D-3330 se acusó el decreto 1795 de 2000, que concluyó con la sentencia C-656 de 2001, en la que la Corte se inhibió para emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Por otra parte, se advierte que en el proceso citado en el literal a), la Corte se pronunció sobre un cargo idéntico al que hoy se formula, concluyendo, después de analizar las pruebas recaudadas, que la irregularidad argüida por el actor “no se configuró, como quiera que la Comisión especial a la que se refiere el artículo 3 de la ley 578 de 2000 se integró, reunió y cumplió con el objetivo previsto, cual era ‘participar en el desarrollo de esas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración’. Para la Corte el proceso que antecedió a la expedición del decreto ley acusado se ajustó de manera cabal a lo que para el efecto prescribe la Constitución y la ley habilitante, por lo que los reparos en este sentido no están llamados a prosperar”.

Ante esta circunstancia, considera la Corte que frente al decreto 1792/2000 respecto del cual recayó el pronunciamiento anterior, ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada.

En relación con los demás decretos que aquí se acusan, esto es, los Nos. 1790, 1791, 1793, 1795, 1796, 1797, 1798, 1799 y 1800, todos del año 2000, contra los cuales se formula idéntico cargo al analizado en la sentencia precitada, considera la Corte que los argumentos allí expuestos son igualmente predicables de tales ordenamientos y, por consiguiente, son válidas las mismas razones que adujo la Corporación en esa oportunidad para declarar la exequibilidad de lo demandado, a las cuales se remite y hoy nuevamente reitera.

## DECISIÓN

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

### R E S U E L V E :

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los decretos Nos. 1790, 1791, 1793, 1795, 1796, 1797, 1798, 1799 y 1800, todos del año 2000, únicamente por el cargo formulado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional 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

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General