

Sentencia C-044/15

Referencia: Expediente D-10307

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1698 de 2013, “*Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones*”.

Demandante: Iván David Márquez Castelblanco

Magistrada sustanciadora:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil quince (2015).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Iván David Márquez Castelblanco instauró acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1698 de 2013 “*por la cual se crea y organiza el sistema de defensa técnica y especializada de los miembros de la fuerza pública, y se dictan otras disposiciones*”. El demandante argumenta que la Ley 1698 de 2013 presenta vicios de procedimiento en su formación insubsanables, por vulnerar el numeral 1º del artículo 157 de la Constitución Política, el literal a) del artículo 152 y, parcialmente, el artículo 157 ibídem. Además, por existencia de vicios de fondo en los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13, los que estima, contrarían el artículo 355 de la Carta Política, y en el artículo 16, por violación del principio de unidad de materia establecido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del catorce (14) de julio de dos mil catorce (2014) se admitió la demanda y se dispuso comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a las Facultades de Derecho de la Universidad

Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Asimismo, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y fijar en lista la norma acusada para efectos de la intervención ciudadana, según lo estipulado en el artículo 7o del Decreto 2067 de 1991.

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

II. NORMA DEMANDADA

4. El texto demandado se transcribe a continuación:

LEY 1698 DE 2013

(Diciembre 26)

Diario Oficial No. 49.016 de 27 de diciembre de 2013

Por la cual se crea y organiza el sistema de defensa técnica y especializada de los miembros de la fuerza pública, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Creación del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública. Créase el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública como un conjunto de políticas, estrategias, programas, medidas preventivas y herramientas jurídicas, técnicas, financieras y administrativas orientadas a garantizar a favor de los miembros de la Fuerza Pública que así lo soliciten, el derecho a la defensa y una adecuada representación en instancia disciplinaria e instancia penal ordinaria y especial en el orden nacional, internacional y de terceros estados por excepción, y con ello el acceso efectivo a la Administración de Justicia.

Artículo 2°. Objeto del Sistema de Defensa Técnica y Especializada. El Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, es responsable de financiar los servicios jurídicos que garanticen a los miembros activos y

retirados de la Fuerza Pública una adecuada representación, para materializar el derecho fundamental a la defensa en las instancias disciplinarias o jurisdicción penal ordinaria y especial en el orden nacional, internacional y de terceros Estados por excepción, previstas en la ley para cada caso, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto determine el Gobierno Nacional.

Artículo 3°. Principios que rigen el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública. En la aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes principios:

Continuidad: El servicio que brinda el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública se prestará sin interrupción desde el momento mismo en que se autoriza, salvo fuerza mayor o caso fortuito.

Especificidad: Los recursos apropiados para financiar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública se destinarán al cumplimiento del objeto establecido en la presente ley y demás actividades conexas, complementarias y necesarias que constituyan directa e indirectamente un medio indispensable para el cumplimiento adecuado de los fines del Sistema.

Calidad: El servicio que brinda el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública se prestará con eficiencia y calidad, para lo cual sus órganos de administración implementarán los mecanismos de control y vigilancia que así lo garanticen.

Accesibilidad: Los miembros de la Fuerza Pública, activos o retirados, tendrán el derecho de acceder al servicio que brinda el Sistema de Defensa Técnica y Especializada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5°, 6° y 70 de la presente ley y con sujeción a la apropiación presupuestal disponible al momento de la solicitud.

Gratuidad: El servicio que brinda el Sistema de Defensa Técnica y Especializada se prestará a quien se autorice en forma oportuna y continua sin costo alguno, hasta por el monto de los recursos apropiados y disponibles.

Oportunidad e idoneidad: El Sistema de Defensa Técnica y Especializada garantizará el derecho a una defensa oportuna, especializada y con personal idóneo.

Imparcialidad: El defendido gozará de independencia, sin ninguna clase de restricción, influencia o presión.

Especialidad: Los defensores vinculados al Sistema de Defensoría Técnica deberán tener estudios en grado de especialización o maestría en derecho disciplinario, penal o procesal penal y experiencia en litigio penal o en disciplinario, así como conocimientos en derecho operacional o derechos humanos y derecho internacional humanitario. Los defensores seleccionados deberán registrarse en el Registro de Abogados del Sistema de Defensoría Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública que para tal efecto cree y administre Fondetec.

Artículo 4°. Creación del Fondo. Créase el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública como una cuenta especial de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional, que hará parte del Ministerio de Defensa Nacional - Unidad de Gestión General, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, el cual funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional. El Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública utilizará la sigla Fondetec.

Fondetec financiará el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, siempre y cuando la falta o delito haya sido cometido en ejercicio de la misión constitucional asignada a la Fuerza Pública o con ocasión de ella.

Artículo 5°. Financiación del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública. Para el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 1° de la presente ley, el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública se financiará con los recursos que se apropien en el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, creado en virtud de la presente ley.

TITULO II COBERTURA Y EXCLUSIONES

Artículo 6°. Ámbito de cobertura. El Sistema de Defensa Técnica y Especializada financiado por el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (Fondotec) se encargará de prestar a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública los servicios mencionados en el artículo 2° de esta ley, cuyo conocimiento sea avocado en materia disciplinaria por las autoridades disciplinarias y en materia penal por la jurisdicción penal ordinaria o penal militar y en subsidio la jurisdicción internacional vinculante por tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia.

Así mismo, podrá prestarse el Servicio de Defensoría a los miembros de la Fuerza Pública ante terceros Estados.

En aquellas actuaciones que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la presente ley, se garantizará el derecho de defensa a los miembros de la Fuerza Pública que lo soliciten en los términos aquí señalados, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

El Servicio de Defensa Técnica y Especializada que financia Fondotec garantiza, como obligación de medio y no de resultado, un servicio oportuno, de calidad, continuo, especializado e ininterrumpido.

Artículo 7°. Exclusiones. Se excluyen de la cobertura del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública al que se refiere la presente ley, entre otras, aquellas conductas principales relacionadas con los delitos contra la administración pública, la libertad integridad y formación sexuales, delitos contra la familia, violencia intrafamiliar, delitos contra la asistencia alimentaria, la extorsión, la estafa, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, enriquecimiento ilícito, delitos contra la fe pública y los delitos contra la existencia y la seguridad del Estado y contra el régimen constitucional y legal definidos en los Títulos XVII y XVIII del Código Penal Colombiano, respectivamente.

TÍTULO III ADMINISTRACION DEL FONDO

Artículo 8°. Órganos de Administración. El Fondo contará para su administración con un Comité Directivo y un Director o Gerente.

Parágrafo. El Director o Gerente del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública -Fondetec- será de libre nombramiento y remoción del Ministro de Defensa Nacional. Su remuneración y régimen de prestaciones será el que determine el Gobierno Nacional, de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 9°. Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública -Fondetec- estará integrado por:

1. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado.
3. El Comandante del Ejército Nacional de Colombia, o su delegado.
4. El Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, o su delegado.
5. El Comandante de la Armada Nacional, o su delegado.
6. El Director General de la Policía Nacional, o su delegado.
7. Tres (3) representantes del Ministro de Defensa Nacional.
8. El Director o Gerente de Fondetec tendrá a su cargo la Secretaría Técnica del Comité, y asistirá con voz pero sin voto.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de los órganos de administración del Fondo.

TÍTULO IV RECURSOS Y OPERACIÓN DEL FONDO

Artículo 10. Recursos del Fondo. Los recursos del Fondo de Defensa Técnica y Especializada (Fondetec) provendrán de:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional
2. Los recursos que para este propósito se destinen por parte del Fondo de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional.
3. Los recursos de cooperación nacional e internacional que este gestione o se gestionen a su favor.
4. Las donaciones que reciba.
5. Los rendimientos financieros derivados de la inversión de sus recursos, y
6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Artículo 11. Finalidad de los recursos. Los recursos del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (Fondetec) destinados a la Defensa de los Miembros de la Fuerza Pública, tendrán por finalidad la financiación del Sistema

de Defensa Técnica y Especializada y demás actividades relacionadas que constituyan directa o indirectamente un medio indispensable para el cumplimiento adecuado de los fines del Sistema y del objeto del Fondo.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Defensa Nacional y sus unidades ejecutoras podrán sufragar actividades relacionadas que constituyan directa o indirectamente un medio indispensable para el cumplimiento adecuado del objeto del Fondo y del Sistema de Defensa Técnica y Especializada, previo estudio de conveniencia elaborado por el Director del Fondo y viabilidad técnica y presupuestal expedida por el funcionario competente de la respectiva Unidad Ejecutora.

Parágrafo 2°. Los gastos en que incurra Fondetec para la implementación y ejecución de la fiducia mercantil de que trata el artículo 12 de esta ley, incluida la comisión que se pagará a la fiduciaria, serán atendidos con cargo a los recursos del patrimonio autónomo.

Parágrafo 3°. Para los efectos previstos en el presente artículo, también se podrán celebrar convenios con la Defensoría del Pueblo.

Artículo 12. Fiducia Mercantil. Los recursos del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (Fondetec) que ingresen al patrimonio autónomo serán administrados por la Fiduciaria La Previsora S. A., con quien el Ministerio de Defensa Nacional suscribirá el contrato de fiducia mercantil respectivo, para lo cual queda autorizado por la presente disposición.

Para todos los efectos legales la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria.

Los recursos serán invertidos observando los criterios de seguridad, solidez y rentabilidad del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 13. Administración de los recursos y régimen de contratación. Para efectos presupuestales, los recursos se entenderán ejecutados una vez los mismos sean transferidos al respectivo patrimonio autónomo, el cual sujetará sus actos y contratos a las normas y reglas del derecho privado, observando,

en todo caso, los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Artículo 14. Transferencia de otros bienes. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada u organismos internacionales de cooperación, podrán hacer donaciones o entregar bienes, servicios o transferir recursos al Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, a título gratuito sin que se requiera para ello el procedimiento de insinuación. Estas transferencias no otorgan a quien transfiere la condición de fideicomitente.

Artículo 15. De la extinción del fideicomiso. Son causas de extinción del fideicomiso creado por esta ley:

1. La disolución y liquidación estatutaria de la sociedad fiduciaria.
2. La intervención administrativa de la sociedad fiduciaria dispuesta por la Superintendencia Financiera de Colombia, o la entidad que haga sus veces, para administrar sus negocios o para liquidarla.
3. La revocación decretada por el Ministro de Defensa Nacional.

En el evento de que ocurra cualquiera de las circunstancias antes enumeradas, el Fondo de Defensa Técnica y Especializada (Fondotec) subsistirá y, en consecuencia, la sociedad fiduciaria entregará la administración del mismo a la institución financiera que determine el Ministerio de Defensa Nacional.

TÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16. Ejercicio de la defensa por parte de personal uniformado. El personal uniformado de las Fuerzas Militares que en servicio activo acredite título de abogado y se encuentre debidamente inscrito para su ejercicio, podrá ejercer la abogacía, cuando con ocasión de su cargo o empleo se le asignen funciones relacionadas con la defensa litigiosa de los intereses de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Fuerzas Militares ante la respectiva autoridad judicial o administrativa, según corresponda.

Artículo 17. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

III. DEMANDA

5. El ciudadano formula cinco cargos de inconstitucionalidad: tres de ellos en contra de la totalidad de la Ley 1698 de 2013 por vicios de procedimiento en

su formación, consistentes en (i) la infracción de la reserva de ley estatutaria, (ii) la aprobación en primer debate por una comisión distinta de la constitucionalmente correspondiente, (iii) la elusión del debate democrático y suficiente ilustración sobre el proyecto de ley; además, de manera subsidiaria, (iv) formula un cargo por vicios de fondo en contra de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley, los que estima, contrarían el artículo 355 de la Carta Política y (v) acusa el artículo 16 de la Ley por infracción del principio de unidad de materia. Expone sus acusaciones en los siguientes términos:

6. *Violación de la reserva de ley estatutaria.* Considera que la ley demandada contrarió el literal a) del artículo 152 constitucional, toda vez que debió haber sido regulada a través de una ley estatutaria y no mediante una ley ordinaria. Para fundamentar esta conclusión, el actor expone y fundamenta las siguientes premisas: (i) la defensa técnica o igualdad de armas constituye uno de los elementos centrales del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso; (ii) la regulación del núcleo esencial de un derecho fundamental está sometida a reserva de ley estatutaria; (iii) la Ley 1698 de 2013 no hace una regulación puntual del derecho fundamental a la defensa técnica de los miembros de las Fuerzas Militares, sino que por el contrario se ocupa de aspectos estructurales y esenciales del mismo, los cuales deben ser reglados por el legislador estatutario. Sobre esta base concluye que la mencionada ley debe ser declarada inexecutable por cuanto fue tramitada como una ley ordinaria, cuando debió serlo a través del procedimiento especial previsto para las leyes estatutarias.

7. *Aprobación en primer debate por una comisión distinta de la constitucionalmente correspondiente.* Indica que el Proyecto de Ley número 132 de 2013 Senado 151 de 2013 Cámara, que se convirtió en la Ley 1698 de 2013, fue remitido para su trámite en primer debate a las comisiones segundas de ambas cámaras, incurriendo en un vicio de constitucionalidad insubsanable, debido a que no se cumplió la previsión contemplada en el numeral 2° del artículo 157 Superior. Esta norma dispone que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en el primer debate en la *correspondiente* comisión permanente de cada Cámara, según la distribución temática que hace la Ley 3 de 1992. Señala el actor:

“Teniendo en cuenta que el artículo 1° del proyecto de ley en estudio señala que el objeto del Sistema de Defensa allí previsto es “garantizar a favor de los miembros de la Fuerza pública que así lo soliciten, el derecho a la defensa y una adecuada representación en instancia disciplinaria e instancia penal ordinaria y especial en el orden nacional, internacional y de terceros estados por excepción, y con ello el acceso efectivo a la administración de justicia”, se advierte que este no corresponde al tema de defensa nacional y fuerza pública, pues su objeto no es la regulación de aquella

función a cargo del estado ni la definición de reglas sobre la organización y el funcionamiento de la fuerza pública, sino la creación de un conjunto de medidas tendientes a facilitar el auxilio por parte del estado de la representación letrada a miembros de la Fuerza pública en procesos disciplinarios y penales iniciados en su contra.

“En este orden de ideas, conviene examinar los asuntos que son de competencia de las **comisiones primeras**, a las cuales, en virtud de lo previsto en el artículo 2° de la Ley 3 de 1992, les compete conocer de *“reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”* (negrillas y cursivas originales).

“Cuando en el proyecto de ley se indica que su objeto es garantizar el derecho a la defensa, la adecuada representación y el acceso efectivo a la administración de justicia de los miembros de la Fuerza Pública, es evidente que se refiere a la protección y garantía de sus derechos, luego la regulación legal correspondiente tendría que haber sido un asunto debatido en las comisiones primeras de las cámaras, lo que hace que no se haya cumplido la previsión del numeral 2° del artículo 157 constitucional a que antes se ha hecho referencia, habiéndose incurrido por esta causa en un vicio de trámite insubsanable”.

Frente a este punto, agrega que si bien la Corte Constitucional ha señalado unas circunstancias que hacen más flexibles este criterio de inexecutable formal, teniendo en cuenta el cúmulo de trabajo del Congreso de la República, en donde el Presidente de cada Cámara tiene un margen de acción para repartir los asuntos¹, *“en el caso concreto que nos concita, no es viable aplicar ninguno de los precitados criterios de control flexible, pues: Con claridad el Art. 2° de la Ley 3ª de 1992 establec[e] que todas las Leyes estatutarias deben ser tramitadas a través de la Comisión Primera, y como se dejó anotado [...] la ley sub examine tiene reserva de Ley Estatutaria”*. Y aclara:

¹ El demandante menciona las siguientes circunstancias: “i) Cuando la norma guarde conexidad con el tema tratado por la comisión asignada; ii) Cuando el tema abordado por [el] proyecto de ley no tenga una comisión adscrita [...] de forma taxativa; iii) Cuando el tema dominante guarde relación en temas similares abordados por dos o más cámaras y se presente duda razonable de a cuál corresponde”.

“Ahora bien, si partiéramos del erróneo e hipotético supuesto de que la ley acusada no tiene la calidad de Estatutaria, encontramos también que la materia tratada en [e]sta, no tiene conexidad ni relación directa con ninguno de los temas asignados por la ley 3ª de 1992 a la Comisión segunda de la Cámara de Representantes. A *priori* se podría afirmar que la Comisión Segunda de la Cámara es competente para conocer de la norma demandada, en cuanto tiene a su cargo –entre otros– los temas de “Defensa Nacional, Fuerza Pública y Servicio Militar”. Pero si se hace una interpretación armónica, sistemática y teleológica de dicho artículo[,] se puede colegir que el deseo de su redactor fue otorgarle competencia para asuntos que tuvieran que ver con: “reclutamiento, movilización de tropas, situación militar, ascensos y honores de las F.F.M.M. colombianas y similares; es decir temas que guarden directa relación con el servicio prestado por esta fuerza. [...]. Más por el contrario, lo que reglament[ó] la norma objeto de esta demanda, es la garantía del Derecho de Defensa Técnica de las F.F.M.M. lo que en principio no guarda estricta relación con la prestación del servicio, más sí por el contrario, guarda estricta equivalencia con “derechos, garantías y deberes” los cuales fueron asignados a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, por el Art. 2 de la Ley 3ª de 1992”.

8. *Elusión del debate democrático y suficiente ilustración sobre el proyecto de ley en el último debate de Cámara.* Señala que dentro de la sesión plenaria adelantada por la Cámara se presentó un vicio que vulneró el artículo 157 Superior en sentido formal y en sentido material. En relación con la vulneración formal expresa:

“La Ley 5ª de 1992 [...] dispone en su Art. 134 la denominada votación por partes. [E]sta obedece a la puesta en consideración de forma individual de todos o algunos de los artículos que componen el texto legislativo en discusión, por lo que se diferencia de la llamada votación en bloque, donde se somete el texto constitucional a consideración de la comisión o cámara en su integridad. [E]sta misma disposición señala que cualquier congresista podrá solicitar que se adelante la votación por partes, teniendo la capacidad el Presidente de la respectiva Cámara –previo a escuchar las razones que motivan la respectiva moción– de decidir su forma de votación.

“Efectivamente el Representante a la Cámara Dr. Carlos Germán Navas Talero, solicitó que el texto del proyecto de ley número 151 de 2013 Cámara, fuera votado artículo por artículo, a fin de poder formular inquietudes sobre el mismo. Dicha moción no fue tenida

en cuenta por la Mesa Directiva la cual procedió a ordenar su votación en bloque, arguyendo que el Presidente de la Cámara de Representantes –Dr. Hernán Penagos– [podía] decidir cómo se votaba; cometiendo una flagrante violación al Art. 134 de la ley 5ª de 1992, pues [e]sta ordena que el presidente deberá dar la palabra a los congresistas para que expresen las razones a favor o en contra de la proposición, acto que no fue permitido...².

“Finalmente los Representantes Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo, dejaron como constancia que no se les permitió debatir el contenido material del proyecto de ley número 151 de 2013 Cámara, puesto que no se tuvo en cuenta la votación por partes solicitada previamente, la cual es una garantía que permite dar a conocer y discutir el contenido real de las disposiciones legales, sus posibles interpretaciones o contradicciones, así como evidenciar la presencia de los coloquialmente llamados ‘micos’ que no son otra cosa que Artículos que desvían el espíritu de la producción legislativa y que pueden pasar desapercibidos – como efectivamente ocurrió con el Art. 16 de la norma demandada...”.

En relación con la vulneración material, afirma que en el trámite legislativo dado en el último debate en la Cámara para el Proyecto de Ley 151 de 2013, fueron conculcados los principios de identidad flexible y consecutividad. Explica:

“[...] para el caso que nos ocupa el Principio de Consecutividad requiere que antes de la aprobación de los proyectos de ley, se otorgue una deliberación suficiente que permita a los congresistas reflexionar sobre el contenido de la norma, lo cual en efecto no fue permitido por la Mesa Directiva, presentándose una elusión al debate propio de la conformación de las leyes contenido en [el] Art. 157 de la Constitución, pues en efecto este fue negado.

“En cuanto trata al principio de identidad flexible, esta garantiza que la instancia legislativa conozca y pueda informarse de forma suficiente del contenido material de la ley, antes de que sea sometida al proceso de votación. Este requisito no se cumple con la sola inclusión del texto [en la] gaceta del congreso y menos aun cuando ha sido presentada una ponencia que modifica parcialmente el proyecto de ley –como en efecto ocurrió– sino por el contrario necesita que los congresistas pueda[n] formular sus

² Informa que lo narrado puede ser corroborarse en el video de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes de 11 de diciembre de 2013.

inquietudes sobre el [mismo] y estas a su vez sean resueltas por los ponentes o los servidores públicos citados....

“Finalmente es importante denotar que el grupo de Representantes a la Cámara que solicitaron la votación nominal, pública y por partes, son integrantes de los Partidos minoritarios que tienen asiento en el Congreso Nacional y que a su turno ejercen oposición. Por lo que teniendo en cuenta el principio de respeto por los derechos de las minorías, se debió permitir una mayor ilustración sobre el proyecto de ley...”.

9. *Infracción del artículo 355 de la Constitución.* Plantea el demandante que en el evento de que la Corporación estime que no se configuraron los vicios de procedimiento señalados en contra de la totalidad de la Ley, es menester que declare la inexecutable de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 por ser violatorios, en su conjunto, del artículo 355 de la Constitución. Considera que:

“En la medida en que el artículo 2° de la ley señala que este Sistema de Defensa es responsable de **financiar** los servicios jurídicos que garanticen a sus beneficiarios la materialización del derecho fundamental a la defensa, que el artículo 4° crea el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, bajo la dependencia, orientación y coordinación [d]el Ministerio de Defensa Nacional, que el artículo 5° señala que para el cumplimiento de los fines de esta ley dicho Fondo será el mecanismo que financie el Sistema de Defensa, y que el artículo 10° dispone que los recursos del Fondo provendrán de las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional, de los recursos que le destine el Fondo de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional y de sus rendimientos, recursos que de acuerdo con el artículo 11° deben destinarse a la financiación del Sistema de Defensa, mediante un mecanismo de administración fiduciaria (artículos 12 y 13), el conjunto de estas disposiciones es violatorio del artículo 355 de la Constitución.

“En efecto, el inciso 1° de esta disposición señala que “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. En este caso, los recursos destinados al Fondo no constituyen nada diferente a auxilios o donaciones para financiar los gastos de defensa de los miembros de la Fuerza Pública vinculados a procesos penales o disciplinarios, sin que tales ayudas oficiales encuadren dentro de ninguna de las tres previsiones en las

cuales la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional frente a la prohibición general [conforme a la sentencia C-324 de 2009]”.

“[...] de la Ley 1698 de 2013 no se puede entrever ni remotamente que se dé acceso a bienes y servicios necesario[s] para la materialización del Derecho a la Defensa Técnica, a grupos poblacionales con mayores necesidades y menores ingresos, como razón para sustentar una contraprestación o beneficio social; sino por el contrario se está otorgando indiscriminadamente una subvención a todos los miembros del Ejército Nacional sin importar las condiciones económicas o materiales de cada uno de ellos, máxime, cuando muchos de estos [...] poseen sobradamente los recursos necesarios para procurarse una Defensa Técnica. Por consiguiente este mecanismo de financiación para sufragar con cargo a recursos del erario la defensa de los miembros de la Fuerza Pública vulnera el artículo 355 de la Constitución” (negritas originales).

10. *Infracción del principio de unidad de materia en la aprobación del artículo 16.* En cuanto a la violación de los artículos 158 y 169 Superiores, por parte del artículo 16 de la Ley 1698 de 2013, sustenta que dicho texto normativo es inconstitucional porque carece de unidad de materia. Plantea:

“Esta disposición contempla que el personal uniformado y en servicio activo de las Fuerzas Militares que tenga título de abogado y se encuentre inscrito para su ejercicio, pueda, por razón de su cargo o empleo, asumir la representación litigiosa de la Nación-Ministerio de Defensa, ante la respectiva autoridad judicial o administrativa. Como se advierte, esta norma carece de cualquier conexidad con el objeto del proyecto de ley, pues no tiene nada que ver con el Sistema de Defensa Técnica de los Miembros de la Fuerza Pública, sino que se refiere a la defensa de los intereses de la Nación.

“[...] por la misma razón este artículo también vulnera el artículo 169 de la Constitución pues el título de la ley, que es “*por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones*”, no guarda correspondencia con el artículo 16, que versa sobre un tema completamente diferente, que no guarda ningún tipo de conexidad con el objeto de la ley, en los término[s] que se dejó anotado”.

11. Con fundamento en los cargos descritos, el ciudadano pretende que se declare la inexecutable de la Ley 1698 de 2013 por los vicios insubsanables de trámite en que se incurrió en su proceso de formación. En su defecto, peticiona que sean declarados inexecutable los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 16, por los cargos específicos sustentados en la demanda.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Defensa Nacional

12. El Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional interviene en representación de esta entidad para defender la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 1698 de 2013 y de sus artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 16.³

13. En relación con el primero de los cargos planteados, el representante del Ministerio de Defensa sostiene que, con fundamento en los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional y sintetizados en la sentencia C-169 de 2014⁴, no es posible concluir que las materias reguladas por la Ley 1698 de 2013 se encuentren sometidas a reserva de ley estatutaria. En apoyo de esta conclusión sostiene que: (i) la creación y organización del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública no es un asunto incluido de manera expresa y taxativa en el artículo 152 constitucional; (ii) el sistema, en sí mismo considerado, no constituye un derecho fundamental; (iii) la ley demandada no contiene desarrollos ni complementos cualificados de los derechos fundamentales, pues se limita a organizar un sistema de financiación para hacer efectivo el derecho de defensa de los integrantes de las fuerzas militares, pero no introduce cambios ni complementos en los contenidos sustantivos de este derecho; (iv) la ley tampoco se ocupa de regular asuntos propios del núcleo normativo de los derechos fundamentales; (v) ni contiene una regulación integral del derecho de defensa o de algún otro derecho fundamental; (vi) tampoco se ocupa de regular de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales, pues tan sólo desarrolla un aspecto relativo a la financiación del ejercicio del derecho de defensa por parte de los integrantes de la fuerza pública; (vii) de aplicar en este caso la reserva de ley estatutaria, *“lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”*. Sobre esta base, el interviniente controvierte los argumentos planteados por el actor y concluye solicitando a la Corte desestimar el cargo por violación de la reserva de ley estatutaria.

14. Sobre el segundo cargo, el representante del Ministerio de Defensa dice que, una vez establecido que la Ley 1698 de 2013 no se ocupa de una

³ El escrito presentado por el abogado Carlos Alberto Saboya González, Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa, obra a folios 57 a 167, cuaderno principal.

⁴ MP. María Victoria Calle Correa.

regulación integral del derecho de defensa, sino que se limita a establecer un sistema para la financiación del ejercicio de este derecho en el caso de los integrantes de la Fuerza Pública, es claro que la norma en cuestión se refiere a asuntos cuyo trámite compete a las comisiones segundas de ambas Cámaras. Señala además que el hecho de que el proyecto incorpore asuntos que se encuentran asignados a las comisiones primeras del Congreso no determina la inconstitucionalidad de la ley, pues en todo caso existe una duda razonable sobre cuál sería la comisión competente para tramitarla. En estas circunstancias, los presidentes de las respectivas cámaras estaban facultados para remitir el proyecto a la comisión que consideraran competente. En tanto la asignación a las comisiones segundas resulta razonable, por su competencia para tramitar proyectos relacionados con la defensa nacional y la fuerza pública, no habría lugar a declarar la inconstitucionalidad de la ley, pues la decisión sobre el reparto se ajusta a los criterios de control flexible definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-011 de 2013.⁵

15. Frente al tercer cargo, establece que no existió una vulneración formal del artículo 157 de la Constitución, pues si bien es cierto que durante el trámite de la ley en la Cámara de Representantes no se dio la palabra al representante Germán Navas Talero para sustentar su propuesta de votar el proyecto de ley por partes y no en bloque, en todo caso éste tuvo la oportunidad de expresar ante la Plenaria las razones por las cuales creía que el proyecto de ley debía ser votado por partes. En consecuencia, no es cierto que este hecho haya generado una elusión del debate democrático o una falta de suficiente ilustración sobre el contenido del proyecto de ley, pues todos los congresistas, incluido el Representante que formuló la propuesta de votación y su bancada, tuvieron oportunidades amplias y suficientes para expresar sus puntos de vista sobre el contenido del proyecto de ley y sobre las razones para efectuar su votación en bloque o de manera separada. Sostiene además que, según lo prevén los artículos 134 y 159 de la Ley 5ª de 1992, de no existir consenso en torno a la propuesta de votación por separado, le corresponde decidir a la Mesa Directiva, tal y como ocurrió en este caso.

De otro lado, señala que *“(E)l representante Navas Talero deseaba que en la votación el Ministro le respondiera unas preguntas, y los demás representantes que hablaron no veían razón para votar artículo por artículo. Las proposiciones presentadas sobre el fondo del proyecto fueron acogidas por el Ministro en incorporadas al mismo, con lo cual la votación en bloque era razonable. En cambio, la votación artículo por artículo en esas circunstancias, carecía de sentido”*. Sobre esta base, el interviniente concluye que *“las razones por las cuales el Representante Navas pretendía que se votara el proyecto por partes en lugar de en bloque resultaban por completo ajenas a los fines de esa figura jurídica, puesto que se advierte claramente que lo que se buscaba era una reapertura del debate sobre el fondo de la*

⁵ MP. Alexei Julio Estrada. SV. Mauricio González Cuervo, SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

materia, más no alegó ninguna razón basada en la conveniencia de adoptar una forma de votación u otra". Al respecto agrega que el accionante confunde las figuras de la deliberación y de la votación de un proyecto de ley, los cuales tienen lugar en etapas y obedecen a finalidades distintas, como lo ha señalado la Corte Constitucional en las sentencias C-880 de 2003⁶ y C-155 de 1998.⁷ En tal sentido argumenta que *"el reproche formulado por el accionante es que no se haya accedido a continuar debatiendo el proyecto de ley cuando ya se estaba en la etapa de votación (donde pretender regresar a la discusión del proyecto resulta ajeno a los fines de la votación), pero no demuestra que las oportunidades para debatir previstas en el propio trámite legislativo hayan sido conculcadas"*.

En respuesta al argumento referido a la vulneración material del artículo 157 de la Constitución, por infracción de los principios de identidad flexible y consecutividad, el representante del Ministerio de Defensa sostiene que *"el accionante tergiversa de manera incomprensible dichos principios, atribuyéndoles un alcance completamente ajeno a la normatividad constitucional"*. Dice que, según lo establecido en la jurisprudencia constitucional, el principio de consecutividad alude al respeto a la regla de los cuatro debates que debe surtir la aprobación de todo proyecto de ley, mientras que el de identidad flexible se refiere a los límites que debe respetar la modificación de los textos aprobados en cada uno de estos debates. Sostiene que, en lo relativo a la infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, la demanda no satisface las exigencias mínimas para que la Corte pueda proferir un pronunciamiento de fondo, razón por la cual solicita a esta Corporación desechar el cargo formulado por el accionante.

16. Frente al cargo de fondo por infracción del artículo 355 constitucional, el interviniente alega que no es cierto que el contenido de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 vulnere la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas. Para sustentar su posición, el representante del Ministerio de Defensa establece que la destinación de recursos públicos para financiar la defensa técnica de los integrantes de la fuerza pública encaja dentro los supuestos en los que, según la jurisprudencia constitucional, es admisible excepcionar la prohibición establecida en el artículo 355 de la Carta. Argumenta que tal medida busca hacer efectivo el derecho de defensa de los integrantes de las fuerzas militares, *"en tanto personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos, dado que en su abrumadora mayoría son personas de escasos recursos que carecen de los medios para defenderse de manera adecuada ante eventuales procesos judiciales, y que además se ven particularmente expuestos a tener que afrontar tales procesos en razón del ejercicio de sus funciones, que al implicar el uso de la fuerza pública expone a los uniformados de manera*

⁶ MP. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

⁷ MP. Vladimiro Naranjo Mesa

permanente al inicio de procesos penales o disciplinarios en su contra". En segundo lugar, afirma que la adopción de un sistema de defensa técnica para los militares resulta imperioso para realizar una finalidad constitucional del Estado, cual es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, cuya guarda se asigna a las fuerzas militares en virtud del artículo 217 de la Constitución. Finalmente, con esta medida se busca equilibrar las cargas desproporcionadas que deben asumir los miembros uniformados de la fuerza pública, en particular aquellos que carecen de recursos económicos para financiar su propia defensa en los procesos judiciales y disciplinarios a los que están expuestos de manera permanente.

El apoderado del Ministerio de Defensa advierte que la Ley 1698 de 2013 no condiciona de manera expresa la financiación de los servicios judiciales de los miembros de la Fuerza Pública a que se trate de personas de escasos recursos o en una condición socioeconómica precaria, *"debido a que el verdadero propósito de la Ley es precisamente asegurar la defensa técnica y especializada de los uniformados que no estén en condiciones de asumir los costos de esa defensa por sí mismos, es claro que ese es el sustrato material de la ley"*. Pero sostiene que:

"Si llegare a presentarse el caso de un miembro de la fuerza pública que pueda sufragar los costos de su defensa técnica, podrá hacerlo. Esta excepción eventual y remota en nada afecta la constitucionalidad de la ley. Pero en el evento de que la Corte estime necesario precisar el punto, se solicita a la Honorable Corte Constitucional que condicione la constitucionalidad de la norma bajo el entendimiento de que el sistema sólo beneficiará a aquellos uniformados que deban asumir cargas desproporcionadas para financiar su propia defensa ante un proceso judicial o disciplinario cobijado por el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública".

17. Por último, sobre el cargo formulado en contra del artículo 16 de la ley por infracción del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 Superior, el interviniente sostiene que el actor parte de una interpretación errada del artículo mencionado, al pasar por alto la incidencia directa que tienen los procesos en que hace parte la Nación, respecto de los procesos penales y disciplinarios que cursan contra los integrantes de las fuerzas militares. Explica que el resultado de los primeros impacta, ya sea de manera favorable o desfavorable, el curso y desarrollo de los procesos penales y disciplinarios individualmente considerados. Por tanto, la norma demandada guarda una conexidad evidente con la materia de ley bajo examen, desde las perspectivas temática, causal, teleológica, sistemática y metodológica,

establecidas por la Corte Constitucional como criterios para identificar la existencia de unidad de materia. Por los mismos motivos, el interviniente descarta la infracción del artículo 169 de la Carta, alegada por el demandante.

Intervención ciudadana

18. Dentro del término de fijación en lista previsto en el artículo 7º, inciso 2º del Decreto 2067 de 1991, se recibió una intervención suscrita por Germán Navas Talero y Angélica Lozano, quienes invocando su condición de ciudadanos en ejercicio y congresistas de la república presentaron argumentos dirigidos a coadyuvar las pretensiones del demandante en el sentido de que la Corte declare la inexecutable de la Ley 1698 de 2013.⁸

19. Coinciden con el accionante en señalar que el proyecto de ley debió surtir el trámite previsto para las leyes estatutarias y debió asignarse a las comisiones primeras constitucionales, en lugar de a las comisiones segundas de Senado y Cámara. Sostienen que esta irregularidad tenía como fin eludir el debate en la Comisión Primera, la cual está conformada por un mayor número de integrantes, en ella tienen asiento los legisladores con mayor trayectoria y conocimientos de derecho constitucional, así como representantes de las bancadas minoritarias, como las que representan los congresistas intervinientes.

20. En lo atinente al cargo por elusión del debate en Plenaria de la Cámara y votación por partes, los intervinientes precisan que:

“(C)on respecto a la Regla de la Votación por partes contenida en el Art. 134 de la Ley 5ª de 1992, acierta el demandante cuando afirma que se vulneró dicha cláusula, pues en efecto el entonces Presidente de la Cámara Dr. Hernán Penagos, no tuvo en cuenta la solicitud de realizar votación por partes de la Ley objeto de esta demanda y por el contrario mandó a cortar el sonido y no nos permitió hablar. Tan es así que en el caso del Representante Germán Navas Talero, este debió levantarse hasta la mesa directiva para solicitar que se le permitiera el uso de la palabra, que sólo se le otorgó cuando ya se había decidido negar la solicitud de votación por partes. Violando no sólo la regla del principio de respeto por las Minorías que rige la interpretación de la Ley 5ª de 1992, sino la misma disposición normativa del Art. 134 ya citado, pues era el deber del Presidente de Cámara otorgar la palabra al solicitante de la proposición verbal de votación por partes para que éste pudiera esgrimir las razones de dicha solicitud. Además se nos negó el derecho de hacer observaciones, preguntas y hasta votar positivamente, por algunos de los

⁸ El texto de esta intervención obra a folios 53 a 56, cuaderno principal.

artículos de la Ley. Esta actividad perpetrada en último debate de la norma acusada, recuerda los aciagos tiempos de la votación por ‘pupitrazo’ y demuestra una total falta de profesionalismo y respeto por la labor legislativa”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

21. El Procurador General de la Nación, mediante concepto No 5822,⁹ solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la presunta violación del artículo 355 de la Constitución y declarar la exequibilidad de las normas demandadas por los demás cargos enervados.

22. En relación con el primer cargo, la Vista Fiscal argumenta que la Ley 1698 de 2013 no está sometida a reserva de ley estatutaria, por cuanto ella no se ocupa de regular aspectos concernientes al núcleo esencial del acceso a la justicia y la defensa de los miembros de la Fuerza Pública, sino que se ocupa de desarrollar un aspecto relativo a la dimensión prestacional del derecho de defensa, asunto que es competencia del legislador ordinario, tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-979 de 2010.¹⁰

23. Frente al segundo cargo, sostiene que la Comisión Segunda Constitucional Permanente era competente para tramitar la presente ley, pues si bien la misma tiene relación con el ejercicio de algunos derechos fundamentales, como ocurre con la mayoría de normas, su materia y objeto principal no es ese, sino que versa sobre la prestación de servicios jurídicos a los miembros de la fuerza pública que se enfrenten a procesos judiciales, aspecto que guarda relación con uno de los ejes temáticos fundamentales de los que se ocupa la Comisión Segunda. En consecuencia, la asignación a esta célula legislativa del proyecto de ley en cuestión obedece a una decisión razonable, y no arbitraria, fundada directamente en el contenido del proyecto.

24. Con relación al cargo por elusión de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Ministerio Público estima que, en efecto, durante el referido debate existió una irregularidad procesal, la cual, sin embargo, no tiene la entidad suficiente para catalogarse como *elusión del debate* y, en consecuencia, para viciar la constitucionalidad de la ley.

Según explica el Procurador, la irregularidad consistió en que, una vez aprobada la proposición afirmativa del informe de ponencia, uno de los congresistas solicitó que se efectuar votación nominal y separada de cada uno de los artículos, la cual fue resuelta negativamente por el Presidente de la Cámara con fundamento en lo establecido en el artículo 159 de la Ley 5ª de 1992, cuando para decidir sobre ella debió aplicarse lo previsto en el artículo

⁹ Folios 117 a 141, cuaderno principal.

¹⁰ MP. Juan Carlos Henao Pérez.

134 de la misma ley. Este último no confiere el derecho a que, ante solicitud en tal sentido, se efectúe la votación por separado de cada artículo, pero sí obliga a que la solicitud de votación por separado sea sometida a consideración de la respectiva corporación y que, ante la ausencia de consenso, sea la mesa directiva quien decida la forma de ordenar la votación.

Señala que en el presente caso “*el Presidente de la Plenaria del Congreso efectuó una aplicación inadecuada del artículo 159 y [...], a través de la misma, sustrajo la oportunidad para que la plenaria manifestara su consenso sobre la forma como debería efectuarse la votación y, en consecuencia, aplicó su atribución residual en forma principal*”. Sin embargo, a juicio del Jefe del Ministerio Público, tal irregularidad no configura en sí misma una elusión de debate en ninguna de las dos modalidades – formal o material - en las que, según el precedente establecido en la sentencia C-1040 de 2005¹¹, puede tener lugar esta infracción. No se presentó una *elusión formal del debate*, en tanto la irregularidad acontecida no puede equipararse a una omisión de la discusión ni de la votación del entonces proyecto de ley, sino que implicó “*la imposición apresurada de un tipo de votación*”, en este caso la aprobación en bloque de la iniciativa. Tampoco tuvo lugar una *elusión material del debate*, pues aquella no impidió que la iniciativa fuera efectivamente discutida y aprobada en su materialidad, así como el ejercicio de los derechos de la oposición ni, en particular, los del Representante que solicitó la votación por separado.

A este respecto, la Vista Fiscal dice que, como lo ponen de manifiesto sus intervenciones durante el debate, la intención del Representante Navas Talero no era tener la posibilidad de mejorar el proyecto a través de una votación separada, pues para ello tuvo la oportunidad de formular proposiciones sustitutivas o modificativas en el curso del debate, sino efectuar una oposición total al mismo. Y si bien tal actitud no es reprochable, a juicio del Ministerio Público “*la imposición de la votación en bloque por parte del Presidente de la Plenaria en nada afectó el derecho de este congresista a ejercer la oposición total al proyecto, como tampoco implicó un cercenamiento del derecho a proponer mejoras a la iniciativa sino que, por el contrario, ofreció el medio más idóneo para el fin pretendido, que era poder oponerse a la totalidad de la iniciativa*”. En tales circunstancias, “*la votación en bloque no tenía la capacidad de afectar ningún derecho de las minorías ni la transgresión de ningún principio del debate democrático y, en consecuencia, significa que no hubo vicio de constitucionalidad de elusión material del debate*”.

25. El representante del Ministerio Público establece que el cargo por infracción del artículo 355 de la Carta carece de *pertinencia*, por lo cual la Corte debe inhibirse para pronunciarse de fondo en relación con el mismo. Como sustento de esta tesis, argumenta que el actor confunde el fenómeno de

¹¹ MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

la donación con el papel del Estado como garante de derechos fundamentales de las personas, en este caso de los miembros de la fuerza pública. Las normas acusadas regulan la prestación de un servicio que constitucionalmente puede estar a cargo del Estado, como es el sistema de defensoría pública, y en tal sentido no implica la transferencia de dominio de un bien estatal a los particulares. De atenderse la lógica del demandante, habría lugar a concluir entonces que también el servicio de defensoría pública que presta la Defensoría del Pueblo sería inconstitucional por implicar una donación, lo que no sería más que un absurdo constitucional.

26. Por último, la Vista Fiscal sostiene que el artículo 16 de la Ley 1698 de 2013 no desconoce el principio de unidad de materia, en tanto guarda conexidad con los fines que persigue esta regulación, cual es la prestación de servicios jurídicos para la defensa litigiosa de los integrantes de la Fuerza Pública, a través de la creación de un Sistema de Defensa Técnica y Especializada. La norma en cuestión efectúa la habilitación especial de un sujeto – los miembros de la Fuerza Pública que además de estar en servicio activo sean abogados – como apto la prestación del referido servicio de defensa. En ese orden de ideas, concluye que uno y otro son temas directamente conexos, con lo cual no hubo lugar a infracción del citado principio constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Primera cuestión preliminar. Examen de caducidad de la acción en relación con los cargos por vicios de forma

2. De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto. Es preciso examinar el cumplimiento de este requisito, toda vez que los tres primeros cargos formulados en la demanda se refieren a acusaciones por vicios de forma.

En el caso objeto de examen, la Ley 1698 de 2013, “*por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones*”, fue publicada en el Diario Oficial No. 49.016 del 27 de diciembre de 2013. La demanda de inconstitucionalidad fue radicada en la Secretaría de la Corte Constitucional el

10 de junio de 2014, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción.

Segunda cuestión preliminar: Aptitud sustantiva de la demanda.

3. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas que presenten los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán contener: (i) el señalamiento y transcripción de las normas acusadas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas y de (iii) las razones por las cuales se estiman violadas. Adicionalmente, deberá indicarse (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda y, cuando la norma se impugne por vicios de forma (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como *concepto de violación*, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse para, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud de la demanda, expuestos de manera canónica en la sentencia C-1052 de 2001¹², en los siguientes términos:

Claridad: exige que cada uno de los cargos de la demanda tenga un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Certeza: Esto significa que (i) la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”; (ii) que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.

Especificidad: Las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”, que permita verificar una oposición objetiva entre el contenido de las normas demandadas y la Constitución. De acuerdo con este requisito, no son admisibles los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos,

¹² MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En ella la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda.

abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.

Pertinencia: El reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Suficiencia: Se requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de la norma demandada. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, la Corte ha establecido que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione*, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

4. En el presente caso, el demandante formuló cinco (5) cargos en su escrito de acusación, a saber: (i) violación de la reserva de ley estatutaria; (ii) aprobación en primer debate por una comisión distinta a la constitucionalmente correspondiente; (iii) infracción del artículo 157 de la Constitución por elusión del debate democrático y desconocimiento de los

principios de consecutividad e identidad flexible en el último debate en Cámara de Representantes; (iv) vulneración del artículo 355 de la Constitución; (v) violación del principio de unidad de materia en la aprobación del artículo 16.

El representante del Ministerio de Defensa cuestionó la aptitud del tercero de los cargos formulados, aunque sólo en lo concerniente a la vulneración material del artículo 157 de la Carta por la presunta infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, al señalar que el contenido de estos principios, tal y como ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional, “*no se relaciona en nada con los argumentos sobre su supuesta violación que fueron esgrimidos por el accionante*”. Por su parte, el Ministerio Público solicitó a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cuarto cargo, referido a la infracción del artículo 355 Superior, por considerar que el mismo carece de *pertinencia*.

5. En ese orden de ideas, la Sala examinará si los cargos cuestionados cumplen con los requisitos que habilitan a este Tribunal para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de ellos. El análisis se circunscribirá entonces a los cargos tercero y cuarto, dado que la aptitud sustantiva de los cargos primero, segundo y quinto no fue cuestionada por ninguno de los intervinientes, ni respecto de ellos encuentra la Sala elementos que desvirtúen el análisis efectuado en el auto admisorio de la demanda, donde estimó que tales acusaciones satisfacían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo.

Examen de aptitud del cargo tercero. Ineptitud de la acusación referida al desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible

6. En el tercero de los cargos formulados, referido a la vulneración del artículo 157 Superior por elusión del debate democrático e infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, el actor desarrolla dos líneas argumentativas separadas e independientes entre sí: por un lado, plantea una *vulneración formal* de dicha norma, debido a que durante la votación del proyecto en la Plenaria de la Cámara no se cumplió con la exigencia establecida en el artículo 134 de la Ley 5ª de 1992, según el cual el Presidente debía otorgar el uso de la palabra a los congresistas antes de decidir sobre la propuesta de votación por partes formulada por uno de los Representantes, lo que a su juicio configuró una elusión del debate democrático. De otro lado, argumenta una *vulneración material* de la norma, por infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible.

7. La Sala estima que el razonamiento que el actor plantea para sostener la vulneración formal del artículo 157 de la Carta cumple con los requisitos mínimos para proferir una decisión de fondo. No ocurre igual con la línea

argumentativa dirigida a demostrar una vulneración material de aquel precepto, debido al desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Esta última acusación no satisface el requisito de *especificidad*, por cuanto las razones expuestas por el demandante no permiten establecer una oposición objetiva entre la manera en que tuvo lugar el trámite del entonces proyecto de ley y el contenido de los mencionados principios constitucionales, tal y como este ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional.

8. En efecto, como lo ha señalado esta Corporación en reiterados pronunciamientos, el principio de *consecutividad* exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales¹³. Entretanto, el principio de *identidad flexible* reclama que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios; esta unicidad del proyecto, sin embargo, no implica rigidez en los contenidos, sino que es compatible con la posibilidad de que las cámaras introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones a su articulado, y que las eventuales discrepancias sean superadas mediante el trámite de la conciliación. Tal ha sido el sentido dado a estos principios, entre otras, en las sentencias C-940 de 2003¹⁴, C-273 de 2011¹⁵, C-277 de 2011¹⁶, C-369 de 2012¹⁷, C-084 de 2013¹⁸, C-850 de 2013¹⁹, C-386 de 2014²⁰ y C-882

¹³ Excepciones referidas a la posibilidad de surtir debates en sesión conjunta, conforme a lo dispuesto en el artículo 169 del Reglamento del Congreso.

¹⁴ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. En esta decisión la Corte dijo que no hubo lugar a infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite de dos artículos de una ley que no formaban parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno ante el Congreso, en tanto dichos contenidos fueron sometidos al trámite de conciliación previsto en el artículo 161 de la Carta y además respondían a la materia del proyecto de ley.

¹⁵ MP. María Victoria Calle Correa. En esta ocasión la Corte sostuvo que no existe vulneración de los citados principios constitucionales cuando en la Plenaria de la Corporación donde inicia su trámite un proyecto de ley se introduce un artículo nuevo – en ese caso relativo a la modificación de las zonas de exclusión minera - que no había sido discutido y aprobado en el primer debate en la comisión respectiva, por cuanto el asunto relativo a la explotación minera en un marco ambientalmente sano siempre estuvo presente, a lo largo de los cuatro debates reglamentarios.

¹⁶ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En ella se declara exequible el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, que había sido demandado por supuesta vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad, bajo el argumento que la competencia atribuida a la Aeronáutica Civil en la norma acusada no había estado presente en los tres primeros debates del proyecto de ley. La Sala desestimó el cargo por considerar que la inclusión de la norma acusada guardaba directa relación con el tema tratado en los debates anteriores, en relación con la centralización o no de esas facultades en materia de vigilancia, inspección y control de la libre competencia económica.

¹⁷ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. se desestimó el cargo formulado contra el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010¹⁷, al que se acusaba de sólo haber sido discutido y aprobado en segundo debate de la Cámara y el Senado, sin haber sido estudiado por las Comisiones terceras de las mismas entidades en sus sesiones conjuntas.

¹⁸ MP. María Victoria Calle Correa, SPV. Nilson Pinilla Pinilla. Este Tribunal concluyó que no existió vicio de trámite en relación con dos contenidos normativos que, si bien no estaban presentes en el texto aprobado en el Senado y sólo fueron introducidos durante el cuarto debate del proyecto ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, guardaban una estrecha y necesaria conexidad con la materia de la que se ocupaba el proyecto, razón por la cual la comisión de conciliación no excedió su competencia al incluir los artículos cuestionados en el texto final sometido a la aprobación de ambas Cámaras.

¹⁹ MP. Mauricio González Cuervo. Se desestimó el cargo propuesto contra el artículo 3 de la Ley 1539 de 2012 (“Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de

de 2014²¹. En todas ellas es claro que los referidos principios exigen que el trámite de un determinado contenido normativo surta la regla de los cuatro debates y que las modificaciones que durante ellos se introduzcan mantengan relación con el contenido general de la ley y, en caso de discrepancias, sean sometidas al trámite de conciliación a efectos de asegurar la identidad de los contenidos aprobados por ambas Cámaras.

9. Asimismo, en algunos pronunciamientos esta Corporación ha señalado que se infringe el principio de consecutividad por elusión del debate o de la votación, cuando en el trámite de un proyecto de ley se omite la discusión o votación de alguno de los artículos que lo integran o de las proposiciones formuladas en el curso de los debates parlamentarios. Así lo ha sostenido, entre otras, en las sentencias C-801 de 2003²², C-839 de 2003²³, C-1056 de 2003²⁴, C-1147 de 2003²⁵, C-1152 de 2003²⁶, C-372 de 2004²⁷, C-754 de 2004²⁸, en todas las cuales fueron declaradas inexecutable normas en cuyo trámite la Corte juzgó que existió infracción constitucional, por cuanto en

armas de fuego y se dictan normas otras disposiciones”) tras concluir que, si bien algunos contenidos normativos del citado artículo no fueron objeto de consideración ni aprobación en tres de los cuatro debates reglamentarios, las divergencias se sometieron a la etapa de conciliación y los contenidos objeto de controversia guardaban relación con el tema del que se ocupa la ley.

²⁰ MP. Andrés Mutis Vanegas. AV. Mauricio González Cuervo. En esta sentencia se declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 (“*Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013*”). La norma acusada, que otorgaba facultades al Presidente de la República para modificar la planta de personal de la Contraloría, no fue incluida en el proyecto inicial, ni se discutió y aprobó en primer debate en sesión conjunta de las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara, y sólo fue introducida en el segundo debate en las Plenarias. La Corte sostuvo que tal circunstancia, en sí misma, no supondría reparo constitucional alguno, pero que en este caso daba lugar a un vicio de trámite, por cuanto en el primer debate el tema estuvo por completo ausente de la discusión, que se enfocó en aspectos relativos a la modificación del Presupuesto General de la Nación. Así las cosas, la falta de conexidad material del precepto acusado con la materia general de la ley no sólo suponía una infracción del principio de unidad de materia, sino que generó como resultado una vulneración adicional de los principios de consecutividad y de identidad flexible.

²¹ MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero. En esta sentencia la Corte concluyó que en el trámite del artículo 89 de la Ley 1676 de 2013 no existió infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, en tanto el tema específico objeto de controversia estuvo presente en los cuatro debates reglamentarios, aunque el mismo haya dado lugar a decisiones contrapuestas, y porque las comisiones de conciliación actuaron dentro de los límites de su competencia.

²² MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Alfredo Beltrán Sierra. La Corte declaró inexecutable los artículos 48 y 49 de la Ley 789 de 2002, tras constatar que: (i) en el primer debate, surtido en sesión conjunta de las Comisiones de Senado y Cámara, tales contenidos no fueron debatidos ni votados, pues en lugar de ello se postergó su consideración para el debate en Plenarias; (ii) en segundo debate fueron aprobados en una de las Plenarias, mientras que en la otra fueron retirados “*para ser materia de discusión con más análisis en la comisión de conciliación*”. Se estimó que hubo infracción del artículo 157 Superior, por cuanto las comisiones constitucionales y una de las Plenarias omitieron cumplir con su deber de discutir y votar los contenidos normativos puestos a su consideración, para trasladarlo a otras células legislativas.

²³ MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería.

²⁴ MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas, SV y AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil.

²⁵ MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Rodrigo Escobar Gil, AV. Eduardo Montealegre Lynett, SV. Manuel José Cepeda.

²⁶ MP. Jaime Córdoba Triviño, AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre, SPV. Rodrigo Escobar Gil).

²⁷ MP. Clara Inés Vargas, SV. Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Galvis, SV. Eduardo Montealegre.

²⁸ MP. Álvaro Tafur Galvis; SPV. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes; SPV. Álvaro Tafur Galvis; AV. Jaime Araujo Rentería.

algunos de los debates reglamentarios la discusión o votación de los contenidos correspondientes había sido diferida de las Comisiones a la Plenaria o, en algunos casos, de la Plenaria de la corporación donde culminó el trámite a la Comisión de Conciliación; asimismo, se presentaron como contenidos “nuevos” temas que en realidad habían sido abordados, pero no votados, en etapas anteriores del trámite.

10. En su escrito de acusación, el demandante asume una interpretación de los principios de consecutividad e identidad flexible que difiere de la manera en que han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional. El actor entiende que *“el principio de consecutividad requiere que antes de la aprobación de los proyectos de ley, se otorgue una deliberación suficiente que permita a los congresistas reflexionar sobre el contenido de la norma”*, mientras que el de identidad flexible *“garantiza que la instancia legislativa conozca y pueda informarse de forma suficiente del contenido material de la ley, antes de que sea sometida al proceso de votación”*.²⁹

Basado en su particular entendimiento de los citados principios constitucionales, en el presente caso, el demandante no argumenta de qué manera el trámite de la ley acusada desconoció la regla de los cuatro debates (consecutividad), o en el curso de los debates se introdujeron modificaciones que rompían la identidad del mismo; tampoco se refiere ni despliega esfuerzo argumentativo alguno por mostrar la similitud del presente caso con alguno de los supuestos específicos en los que la Corte ha estimado que existe infracción del principio de consecutividad por elusión de debate o votación. Así las cosas, esta acusación no cumple con la exigencia de *especificidad*, por cuanto no es posible verificar una oposición objetiva entre el trámite que condujo a la aprobación de la ley acusada y el contenido de los principios de consecutividad e identidad flexible, tal y como han sido interpretados por esta Corporación.

11. Cabe precisar, que esta insuficiencia no afecta la totalidad del cargo tercero, sino sólo la línea argumentativa dirigida a demostrar la “vulneración material” del artículo 157 de la Carta por infracción de los mencionados principios constitucionales. En consecuencia, el pronunciamiento de la Corte en relación con el tercer cargo se limitará a examinar las razones planteadas por el demandante para sostener la “vulneración formal” del artículo 157 por elusión de debate, derivada de la infracción de lo dispuesto en el artículo 134 del Reglamento del Congreso.

Aptitud sustantiva del cargo cuarto, referido a la infracción del artículo 355 constitucional

²⁹ Folio 21, cuaderno principal.

12. La Sala no comparte los argumentos de la Vista Fiscal cuando sostiene que el cargo por infracción del artículo 355 Superior carece de *pertinencia*, en tanto el demandante confunde el fenómeno de la donación con el papel que le corresponde asumir al Estado como garante de la dimensión prestacional de los derechos fundamentales de las personas.

Es cierto que la controversia que propone el actor en este cargo implica dar respuesta a un problema de calificación³⁰, esto es, si las hipótesis reguladas en los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 constituyen supuestos de “donación” y, admitido esto, si se trata de aquél tipo de donaciones proscritas por el artículo 355 Superior. Por supuesto, la respuesta a esta cuestión a su vez dependerá de (i) la manera en que se defina lo que constituye una “donación” o un “auxilio” y (ii) se interpreten los eventos en que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, se exceptúa la prohibición establecida en el artículo 355 constitucional.

13. La tesis del Ministerio Público niega que los supuestos regulados en las normas demandadas queden comprendidos dentro del concepto de “donación” y, sobre esta base, sostiene la ineptitud del cargo por falta de pertinencia. Sin embargo, como quedó expuesto, esta falencia argumentativa tiene lugar cuando el cargo no se sustenta en la apreciación del contenido de una norma constitucional que se opone al precepto demandado, sino en consideraciones puramente legales, puntos de vista subjetivos o análisis de conveniencia. A juicio de la Sala, el razonamiento del demandante no incurre en ninguno de estos supuestos, pues en el cargo se identifica un parámetro de constitucionalidad – el artículo 355 de la Carta – que el actor interpreta en un sentido amplio, el cual no puede ser descalificado *a priori* como manifiestamente irrazonable. Prueba de ello es que, en la presente controversia, la intervención del Ministerio de Defensa se opone a la prosperidad de este cargo, pero los argumentos presentados no controvierten la calificación como “donación” o “auxilio” de las hipótesis reguladas en las normas demandadas, sino que sostienen que se está en presencia de los supuestos en los que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aquellos no están prohibidos por el artículo 355 de la Carta. Lo anterior muestra que la interpretación que sustenta la acusación suscita una duda sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, lo que habilita a esta Corte para adelantar el estudio de fondo del cargo propuesto.³¹

³⁰ Los llamados “problemas de calificación” son aquellos que se plantean cuando, estando claro el significado de la norma aplicable y determinados los hechos del caso, existen dudas sobre si los últimos quedan comprendidos dentro del supuesto de hecho previsto en la norma.

³¹ Tal conclusión sigue el precedente establecido en decisiones anteriores en las que esta Corporación, en lugar de inhibirse, se ha pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad de preceptos acusados de infringir el artículo 355 Superior, en hipótesis normativas respecto de las cuales igualmente cabría discutir si quedaban o no comprendidas dentro de los conceptos de “donación” o de “auxilio” o si, por el contrario, correspondían a inversión de recursos públicos en programas destinados a garantizar la dimensión prestacional de los derechos. Tales el caso de la sentencia C-324 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez. A.V. Humberto Sierra Porto) en donde la Corte, en lugar de inhibirse, declaró inexecutable, por infracción del artículo 355 constitucional, un aparte del artículo 1 de la Ley 36 de 1981 que facultaba al Ministerio de Defensa para

14. Sin embargo, que el examen que adelantará la Corte atinente a la presunta infracción del artículo 355 superior, no incluirá la cuestión de si la extensión a los miembros retirados de la fuerza pública de la cobertura del servicio de defensa técnica y especializada con cargo a recursos públicos, previsto en las disposiciones acusadas, contraviene la prohibición de auxilios a particulares establecida en la norma propuesta como parámetro de constitucionalidad. El demandante no presentó argumento alguno en relación con este aspecto, por lo cual se infiere que dicha cuestión no forma parte de la censura propuesta.

15. En ese orden de ideas, resueltas las cuestiones preliminares, la Sala entrará a examinar el fondo de los cinco cargos formulados por el actor, a excepción de la acusación, incluida como parte del cargo tercero, relativa a la infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible por carecer esta de la aptitud mínima para emitir un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, el examen del tercer cargo se limitará a considerar los argumentos referidos a la “vulneración formal” del artículo 157 superior, derivada de la infracción del artículo 134 del Reglamento del Congreso.

Presentación del caso, formulación de los problemas jurídicos y metodología de decisión

16. El ciudadano Iván Darío Márquez Castelblanco demanda la totalidad de la Ley 1698 de 2013 por afirmar que en su trámite se evidencian tres vicios de procedimiento insubsanables, a saber: (i) infracción de la reserva de ley estatutaria, trámite que en este asunto correspondía surtir por cuanto la norma regula aspectos esenciales del derecho a la defensa técnica de los miembros de la fuerza pública; (ii) la aprobación en primer debate por una comisión distinta de la constitucionalmente correspondiente, pues debido a la materia de la que se ocupa, el proyecto debió tramitarse en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, y no por las Comisiones Segundas; (iii) la elusión del debate democrático y suficiente ilustración sobre el proyecto de ley, por cuanto en el debate final en la Plenaria de la Cámara se determinó la votación en bloque del articulado, sin antes dar trámite en debida forma a la propuesta de votación por partes formulada por uno de los Representantes.

En caso de no declarar la inexecutable del conjunto de la ley, el demandante, de manera subsidiaria, pide a la Corte que declare (iv) la inexecutable de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la ley por infringir la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta Política, por cuanto la creación del Fondo para la Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública implica decretar auxilios o donaciones proscritos a favor

asignar partidas presupuestales y elementos disponibles para efectos de proporcionar a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en actividad y en retiro, medios de recreación deportiva, social y cultural y de fortalecimiento de los vínculos de compañerismo.

de particulares; y (v) la inexecutable del artículo 16 de la Ley por infracción del principio de unidad de materia, dado que no se ocupa de la defensa técnica de los integrantes de la fuerza pública, sino que autoriza a los militares en servicio activo que además tengan título de abogado a representar a la Nación – Ministerio de Defensa en litigios judiciales o administrativos.

Los ciudadanos Germán Navas Talero y Angélica Lozano coadyuvaron las pretensiones del actor con argumentos similares a los expuestos en la demanda.

17. Por su parte, el apoderado del Ministerio de Defensa pide a la Corte declarar la executable de la ley acusada, por cuanto: (i) la materia de la que se ocupa la Ley 1698 de 2013 no es de aquellas que, según los supuestos previstos en la jurisprudencia constitucional, están sometidas a reserva de ley estatutaria; (ii) la asignación del trámite de ley a las Comisiones Segundas, en lugar de a la Comisión Primera, constituye una decisión razonable por cuanto aquella se ocupa de regular aspectos relacionados con la defensa técnica de los integrantes de la Fuerza Pública, lo cual forma parte del ámbito de competencia de las Comisiones Segundas constitucionales; (iii) no existió elusión del debate democrático en el trámite del entonces proyecto de ley en la Plenaria de la Cámara, por cuanto de hecho existió discusión en torno a la manera en que debía votarse el articulado y durante el debate se abrieron suficientes espacios de participación para todos los Representantes, incluidos los de la oposición.

En relación con los cargos formulados de manera subsidiaria contra algunos artículos de la ley, el Ministerio de Defensa solicita (iv) declarar la executable de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13, por cuanto la creación del Fondo para la Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública constituye uno de los supuestos en los que se exceptúa la prohibición establecida en el artículo 355 de la Carta; de no acogerse esta pretensión, pide que condicione la constitucionalidad de la norma bajo el entendimiento de que el sistema sólo beneficiará a aquellos uniformados que deban asumir cargas desproporcionadas para financiar su propia defensa ante un proceso judicial o disciplinario cobijado por el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública. Finalmente, (v) declarar executable el artículo 16 porque, de acuerdo con las hipótesis establecidas en la jurisprudencia constitucional, su contenido guarda conexidad con el tema general del que se ocupa la ley.

18. Entretanto, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la executable de la Ley 1698 de 2013 por los cargos de procedimiento planteados en la demanda y de su artículo 16 por la acusación específica dirigida en su contra. A su vez, pide a esta Corporación inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo por el cargo (iv), referido a la presunta violación

del artículo 355 de la Constitución. En relación con los cargos (i), (ii) y (v) los argumentos de la Vista Fiscal coinciden en lo esencial con los que plantea el Ministerio de Defensa. Respecto al cargo (iii) el representante del Ministerio Público admite la existencia de un vicio, por cuanto en el trámite surtido en la Plenaria de la Cámara la propuesta de votación por partes formulada por uno de los Representantes no se tramitó conforme a lo establecido en el artículo 134 de la Ley 5ª de 1992; sin embargo, afirma que esta irregularidad no configura una elusión de debate que genere la inconstitucionalidad de la ley, por cuanto durante las deliberaciones se brindaron suficientes espacios de participación a todos los Representantes y porque la votación en bloque del articulado no resultaba incompatible con la postura de oposición a la totalidad del proyecto sostenida por el Representante que propuso la votación por partes.

19. Corresponde entonces a la Corte dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Violó el Congreso de la Republica la reserva de la ley estatutaria al establecer mediante ley ordinaria un Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta que la Constitución establece que la regulación de los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección debe efectuarse a través de leyes estatutarias (art. 152 CP)?

(ii) ¿Se infringió el artículo 157 num. 2 de la Constitución por haberse dado trámite a la Ley 1698 de 2013 en las comisiones segundas constitucionales permanentes del Senado y la Cámara de Representantes, a pesar de que la materia regulada por aquella atañe al ejercicio de derechos y garantías, tema expresamente adscrito a las comisiones primeras por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992?

(iii) ¿Existió un vicio por elusión de debate y, con ello, una infracción del artículo 157 superior en el trámite surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, debido a que la propuesta de votación del articulado por partes no fue tramitada conforme a lo establecido en el artículo 134 del Reglamento del Congreso?

De concluir que no se presenta ninguno de los vicios de trámite a los que se refieren los tres primeros cargos, procedería el examen por las acusaciones formuladas de manera subsidiaria. En tal evento, la Sala deberá establecer:

(iv) Si la creación de un sistema destinado a sufragar a título gratuito la defensa técnica y especializada de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y retirados, a través de la constitución de un fondo – FONDETEC - financiado con recursos públicos, vulnera el artículo 355 de la actual Constitución Política, en la medida que este precepto superior prohíbe a las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

(v) Si la habilitación a los militares abogados para representar a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares en litigios judiciales o administrativos, prevista en el artículo 16 de la ley acusada, desconoce el principio de unidad de materia.

20. A continuación, y con el fin de hacer claridad sobre el acto sujeto a control, se expondrá el contenido general de la ley acusada, para luego dar respuesta a los problemas jurídicos planteados.

Contenido y alcance de la Ley 1698 de 2013

21. Como lo señala su título, el propósito principal de la Ley 1698 de 2013 es crear y organizar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública. Esta ley consta de 16 artículos, agrupados en cinco títulos, de la siguiente manera:

22. En el Título I (Disposiciones Generales), se dispone la creación del mencionado Sistema (art. 1º) y se precisa que tendrá por objeto financiar los servicios jurídicos que garanticen a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública una adecuada representación, para materializar el derecho fundamental a la defensa, en las instancias disciplinarias, en la jurisdicción penal ordinaria y especial tanto en el orden nacional, internacional o de terceros Estados (art. 2º). Además, se establecen los principios que han de regir los servicios ofrecidos por dicho Sistema, señalando que estos habrán de caracterizarse por su continuidad, calidad, accesibilidad, gratuidad, oportunidad e idoneidad, imparcialidad, los defensores vinculados al sistema deben ser especialistas en las áreas de litigio y los recursos apropiados para financiar el Sistema se destinarán de manera específica al cumplimiento de su objeto (art. 3º).

Los artículos 4º y 5º establecen como herramienta principal para financiar y garantizar la viabilidad del Sistema la creación del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública - FONDETEC, constituido como *“una cuenta especial de la Nación – Ministerio de Defensa*

Nacional, que hará parte del Ministerio de Defensa Nacional – Unidad de Gestión general, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, el cual funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional”. A la vez, se advierte que los recursos de FONDETEC serán destinados a financiar la defensa técnica y especializada de los integrantes de la fuerza pública, *“siempre y cuando la falta o delito haya sido cometido en ejercicio de la misión constitucional asignada a la Fuerza Pública o con ocasión de ella”.*

23. En el Título II (Cobertura y exclusiones) se precisa el ámbito de cobertura del Sistema (art. 6º), precisando que comprende la defensa de: (i) los miembros de la fuerza pública, en servicio activo o retirados; (ii) en procesos disciplinarios y penales, ya sea en la jurisdicción ordinaria o penal militar; (iii) que se adelanten en el ámbito nacional, ante la jurisdicción internacional vinculante por tratados internacionales debidamente ratificados por Colombia o ante terceros Estados. A continuación, establece un listado no taxativo de exclusiones, señalando que el servicio de defensoría no cubrirá la asistencia legal, entre otras, en el caso de delitos contra la administración pública, la libertad, integridad y formación sexuales, los delitos contra la familia, violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, extorsión, estafa, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, enriquecimiento ilícito, delitos contra la fe pública, contra la existencia y seguridad del Estado y contra el régimen constitucional y legal previstos en los Títulos XVII y XVIII del Código Penal Colombiano (art. 7º).

24. El Título III (Administración del Fondo) establece que el FONDETEC será administrado por un Comité Directivo, cuya composición se define en el artículo 9º, al igual que por un Director o Gerente, que será un servidor de libre nombramiento y remoción por el Ministerio de Defensa (art. 8º). Además, se atribuye al Gobierno Nacional facultades para reglamentar el funcionamiento de los órganos de administración del Fondo.

Por su parte, el Título IV (Recursos y operación del Fondo), señala el origen de los recursos del Fondo (art. 10) y reitera que su finalidad exclusiva es la financiación del Sistema de Defensa Técnica y Especializada y las actividades que de manera directa o indirecta resulten indispensables para el cumplimiento de sus fines (art. 11). Asimismo, señala que los recursos serán administrados a través de una fiducia mercantil a cargo de la Fiduciaria La Previsora S.A. (art. 12), define que el régimen de contratación será el de derecho privado, aunque observando los principios previstos en el artículo 209 constitucional (art. 13), autoriza la celebración de donaciones o entrega de bienes, servicios y recursos con destino al Fondo (art. 14) y establece las causales de extinción del fideicomiso creado por esta ley, advirtiendo que en tal evento el Fondo subsistirá y pasará a ser administrado por la institución financiera que determine el Ministerio de Defensa Nacional (art. 15).

25. El título V (Disposiciones finales) habilita para asumir la defensa litigiosa de los intereses de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares, al personal de las Fuerzas Militares en servicio activo y que además cuente con el título de abogado y esté inscrito para su ejercicio (art. 16). Por último, establece que la ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias (art. 17).

Precisado lo anterior, la Sala procederá a resolver los cargos formulados. Por razones metodológicas, examinará en primer lugar los tres cargos por vicios de procedimiento dirigidos contra la totalidad de la Ley 1698 de 2013. Seguidamente, el cargo por infracción del principio de unidad de materia formulado contra el artículo 16 de la ley en cuestión. Por último, abordará el estudio del cargo de fondo dirigido en contra de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 por vulneración del artículo 355 de la Constitución.

Cargo primero. La Ley 1698 de 2013 no está sometida a reserva de ley estatutaria. Reiteración de jurisprudencia

26. La Sala no comparte la posición del demandante y de los ciudadanos intervinientes, cuando señalan que la ley acusada debió tramitarse como estatutaria por cuanto se ocupa de regular un aspecto integrante del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, como es la garantía del derecho a la defensa técnica para los integrantes de la fuerza pública.

27. El artículo 152 de la Constitución en su literal a) establece que lo concerniente a los “*derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección*”. Sin embargo, como lo ha señalado esta Corporación desde su jurisprudencia temprana, no todo asunto que en principio quede comprendido dentro de tan amplio descriptor está sujeto a reserva de ley estatutaria. Una interpretación literal de esta disposición tendría la virtud de vaciar casi por completo las competencias del legislador ordinario, puesto que resulta difícil imaginar algún tipo de regulación que no tenga incidencia en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de las personas, o en los procedimientos y recursos previstos para su protección.

28. Por eso la jurisprudencia constitucional, a partir de una interpretación de la mencionada disposición que la armonice con otras cláusulas de competencia legislativa como las previstas en los artículos 150 y 151 superiores, ha decantado una serie de criterios para establecer cuándo una materia relativa al ejercicio de derechos y deberes fundamentales está sometida a reserva de ley estatutaria.

En su primer pronunciamiento sobre el tema, sentencia C-013 de 1993³², la Corte estableció que *“Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”*.

Con posterioridad, en la sentencia C-756 de 2008, sintetizando la jurisprudencia sobre el tema, estableció:

“[...] la jurisprudencia constitucional ha manifestado³³ que la correcta interpretación del artículo 152, literal a, de la Carta no puede obedecer a un criterio literal de la misma, sino que debe corresponder a una adecuada armonización con el artículo 150 superior. [...] a esa conclusión se llega [...] si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía o vaciaría el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto que es indudable que, directa o indirectamente, toda regulación se refiere a un derecho fundamental. Es evidente, por ejemplo, que los códigos regulan derechos fundamentales, tales como el debido proceso, el acceso a la justicia, el de defensa, el trabajo y la libertad, entre otros. De esta forma, la interpretación aislada del artículo 152, literal a) de la Carta que exija la reserva de ley estatutaria para la regulación de *“derechos y deberes fundamentales de las personas”* conduciría al absurdo de dejar sin sentido la facultad del legislador ordinario para expedir códigos contemplada en el artículo 150 de la Constitución. Por esta razón, la Corte ha concluido que no corresponde al legislador estatutario regular el procedimiento para exigir la verdad, justicia y reparación de los derechos de las víctimas, ni la reglamentación de la investigación y juzgamiento en materia penal,³⁴ ni la restricción del derecho a la circulación de vehículos en ciertas vías urbanas.³⁵”³⁶

³² M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³³ Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-013 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araujo Rentería), C-910 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SPV. Jaime Araujo Rentería) y C-162 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

³⁴ Sentencias C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa), C-313 de 1994, C-646 de 2001 y C-319 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

³⁵ Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-481 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Jaime Araujo Rentería), C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería) y C-475 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería).

Para la jurisprudencia, la cuestión central que plantea la regulación de la ley estatutaria en cuanto a derechos fundamentales, es cómo preservar la separación de materias ordinarias y estatutarias e impedir que se restrinjan mínimos de protección de los derechos fundamentales, sin que se dé la deliberación el mayor consenso que este tipo de decisiones requieren.³⁷ En esta sentencia se recogieron los criterios jurisprudenciales para la identificación de un contenido estatutario en los siguientes términos:

“Así pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en qué casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber:

i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.

ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. [...].³⁸ En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental,³⁹ de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria.

iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada⁴⁰ y,

v) Los elementos estructurales esenciales del derecho

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso se resolvió declarar la inexecutable de la totalidad del artículo 25; del literal d) del artículo 10º y de la expresión “e implementar el proceso de recertificación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley”, contenida en el párrafo 1º del artículo 10º de la Ley 1164 de 2007 y de la expresión “y será actualizada con base en el cumplimiento del proceso de recertificación estipulado en la presente ley”, del artículo 24 de la misma ley.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

³⁸ Sentencia C-646 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

³⁹ Sentencias C-313 de 1994, C-740 de 2003, C-193 de 2005 y C-872 de 2003, entre otras.

⁴⁰ Sentencias C-620 de 2001, C-687 de 2002 y C-872 de 2003.

fundamental deben regularse mediante ley estatutaria⁴¹. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario.⁴² Al respecto, la Corte dijo que *“las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico”*.⁴³ Pero, incluso, posteriormente, la Corte dijo que la reserva de ley estatutaria no sólo se referirá a aspectos estructurales del derecho fundamental, sino a elementos principales e importantes del mismo, así:

“[...] existe un principio general establecido en nuestra Constitución Política, según el cual aquellas leyes que traten sobre situaciones principales e importantes de los derechos fundamentales o sus mecanismos de protección deben ser tramitadas a través del procedimiento de una ley estatutaria. Es decir, se presenta una reserva de ley estatutaria. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el análisis de dicho principio no debe ser radical por cuanto dejaría vacía la competencia del legislador ordinario ; quien en muchas ocasiones expide leyes que de una u otra manera vinculan tangencialmente derechos fundamentales, tratando situaciones no principales y menos importantes de este tipo de derechos”.⁴⁴”⁴⁵

La Corte examinó de nuevo el tema en la Sentencia C-791 de 2011⁴⁶, donde explicó que los derechos fundamentales son objeto de desarrollo, tanto por parte del legislador estatutario, como por la actuación del Congreso en la elaboración de leyes ordinarias. En tal sentido, estableció tres criterios para la determinación de la reserva estatutaria:

⁴¹ Sentencias C-162 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y C-981 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araujo Rentería)

⁴² Sentencia C-013 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴³ Sentencia C-226 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

⁴⁴ Sentencia C-993 de 2004 (MP. Jaime Araujo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Humberto Sierra Porto). Esta posición fue reiterada en sentencia C-981 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araujo Rentería).

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-756 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁴⁶ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

(i) cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente, (ii) **igual exigencia** se predica cuando se regula o precisa los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y (iii) **por el contrario**, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

Finalmente, debe la Sala precisar que cuando el legislador regula de manera **integral, estructural y completa**⁴⁷ un derecho fundamental, requiriendo para una ello el trámite consagrado en el artículo 153 Constitucional, la pretensión de integralidad y exhaustividad debe referirse a los elementos estructurales del derecho, es decir, en concordancia con lo expresado previamente, (i) a las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos, (ii) a los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar, y (iii) a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general⁴⁸.

Los anteriores criterios fueron retomados en la sentencia C-818 de 2011⁴⁹ de la siguiente manera,

“El *primero* [...] puede denominarse como el *criterio de la integralidad*. En estos términos, la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser “*integral, completa y sistemática*, que se haga de los derechos fundamentales. Este criterio fue expuesto en la Sentencia C-425 de 1994⁵⁰ y reiterado por pronunciamientos posteriores. [...]

[...] Un *segundo criterio* de interpretación restringida señala que debe tramitarse por Ley Estatutaria, aquellas iniciativas cuyo *objeto directo* sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular.⁵¹ [...]

[...] Un *tercer criterio* [...] es] el referente a que ‘*solamente se*

⁴⁷ Ver las sentencias C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁸ Las limitaciones generales son diferentes a las que surgen en el caso concreto a partir de ejercicios de ponderación cuando existe colisión entre derechos o entre derechos y otros principios constitucionales, y que en consecuencia solamente son aplicables al caso específico.

⁴⁹ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵⁰ MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵¹ Ver sentencia C-1067 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería).

requiere de este trámite especial cuando la ley regula <de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales>⁵², siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.⁵³(Subrayas fuera del original)”.⁵⁴

Finalmente, y como *cuarto* criterio se encuentra la *afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental*. Como se ha indicado la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de “*todo evento ligado a los derechos fundamentales*”⁵⁵ sino “*solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales*”⁵⁶, de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio. [...]

Ahora bien, para definir los *elementos estructurales esenciales*, la jurisprudencia constitucional se ha valido de la teoría del *núcleo esencial*. Según esta teoría los derechos fundamentales tienen (i) un núcleo o contenido básico que no puede ser limitado por las mayorías políticas ni desconocido en ningún caso, ni siquiera cuando un derecho fundamental colisiona con otro de la misma naturaleza o con otro principio constitucional, y (ii) un contenido adyacente objeto de regulación. [...].⁵⁷

En esta decisión, que contiene el balance jurisprudencial vigente y ha sido retomado en pronunciamientos posteriores,⁵⁸ la Corte sintetizó las pautas para determinar cuándo opera la reserva de ley estatutaria en los siguientes términos:

En consecuencia, y de conformidad con los criterios

⁵² Ver sentencia C-155A de 1993 (MP. Fabio Morón Díaz).

⁵³ Cf. Sentencia C-434 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En este fallo la Corte estudió la acción de reintegro, y señaló que aun cuando era un instrumento judicial para proteger a los trabajadores de despidos injustos, no tenía la categoría de garantía constitucional de derechos fundamentales, cuya regulación exigiera el trámite de las leyes estatutarias.

⁵⁴ Sentencia C-1067 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería).

⁵⁵ Cfr. sentencia C-013 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁵⁶ Cfr. sentencia C-226 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Ver también la sentencia C-319 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia C-818 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En este caso se resolvió, entre otras cosas, declarar inexecutable los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

⁵⁸ Entre ellos en la sentencia C-699 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa. SPV. y AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.)

desarrollados por la jurisprudencia, deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa [...], (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

29. Es cierto que la Ley 1698 de 2013 contempla un mecanismo dirigido a garantizar el derecho a la defensa técnica y especializada para un particular universo de población, conformado por los miembros de la fuerza pública en servicio activo o en retiro. Sin embargo, como quedó expuesto, ninguna de las disposiciones de esta ley se ocupa de regular los elementos estructurales ni los principios reguladores del derecho a la defensa técnica definidos en la Constitución, sino tan sólo de establecer un sistema especial de defensoría y, de manera específica, el mecanismo que permitirá la financiación de dicho sistema a través del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública – FONDETEC. Tampoco hay en la ley disposiciones que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial del derecho de defensa técnica. Menos aún, el legislador quiso en esta ley regular de manera integral, estructural y completa el derecho a la defensa técnica, ni siquiera para el caso de los integrantes de la fuerza pública, pues la ley en cuestión se concentra en establecer las líneas centrales de funcionamiento del sistema especial de defensoría para los militares y, de manera específica, en definir el mecanismo para su financiación.

30. Por último, bien puede afirmarse que la Ley 1698 de 2013, al conformar un servicio especializado de defensoría y disponer los medios financieros para llevarlo a efecto, desarrolla la dimensión prestacional del derecho a la defensa técnica para un sector de la población colombiana que, por desempeñar una función de gran responsabilidad y riesgo, ha de estar dispuesto y preparado para afrontar una especial fiscalización judicial y disciplinaria. Como a los militares y policías se les confía el uso de la fuerza y de las armas, la sociedad ha de establecer rigurosos controles judiciales y administrativos para asegurar que en su ejercicio se respeten las condiciones y los límites que confieren legitimidad al ejercicio de la coacción estatal. Tales controles pueden desembocar en la imposición de sanciones penales o disciplinarias cuando se evidencie la comisión de un delito o falta; sanciones que sólo serán legítimas en tanto respeten las garantías del debido proceso (art. 29 CP). De ahí que el establecimiento de un sistema de asistencia legal que garantice la igualdad de armas entre acusación y defensa, pero que de igual manera asegure los

derechos de las víctimas, desarrolle un aspecto de este derecho fundamental que interesa no sólo a los integrantes de la fuerza pública sino a la sociedad en su conjunto.

Con todo, la importancia del asunto regulado en la Ley 1698 de 2013 no lo convierte en uno de aquellos sometido a reserva de ley estatutaria, pues como quedó expuesto en la sentencia C-699 de 2013⁵⁹:

En cuanto a este último criterio (las situaciones importantes de los derechos), es importante sea aplicado de forma estricta y rigurosa, pues un uso laxo o flexible respecto a qué puede ser considerado importante, implicaría que toda la legislación sobre menores fuera de carácter estatutario (las leyes de adopción, el código de la infancia, etc.) o la mayoría de las normas civiles acerca de la familia. El punto de partida de la jurisprudencia constitucional no se puede olvidar: una interpretación ampliada y general de la reserva de ley estatutaria, tiene el efecto perverso de reducir el ámbito de discusión democrática ordinaria. Tal lectura de la Constitución llevaría a que las leyes estatutarias no sean excepcionales, sino generales y rutinarias. En otras palabras, una interpretación ampliada y flexible de la reserva de ley estatutaria implicaría que éstas pasarían a ser las leyes ordinarias, mientras que las leyes ordinarias pasarían a ser extraordinarias, como esperó que fueran la leyes estatutarias el Constituyente de 1991.

31. En ese orden de ideas, al no verificarse en relación con la ley acusada ninguno de los criterios que justifican el establecimiento de reserva de ley estatutaria, la Corte declarará la exequibilidad de la Ley 1698 de 2013, en relación con este cargo.

Cargo segundo. El trámite de la Ley 1698 de 2013 en las comisiones segundas de Senado y Cámara no implicó vulneración del artículo 157 num. 2 constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

32. El artículo 157 de la Constitución establece que ningún proyecto será ley sin cumplir, entre otros requisitos, con el de haber sido aprobado en primer debate en la *correspondiente* comisión permanente de cada cámara. Por su parte, el artículo 142 delega al legislador la función de determinar el número de comisiones permanentes, su número de miembros y las materias de las que cada una de éstas deberá ocuparse. Tal regulación está contenida en la Ley 3^a de 1992, “*por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, cuyo artículo 2^o dispone la

⁵⁹ MP. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

conformación y los temas que definen la competencia de cada una de las siete (7) comisiones constitucionales permanentes que en ella se establecen.

33. Señala esta ley que las comisiones primeras estarán compuestas por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, y conocerán de los siguientes asuntos: (i) reformas constitucionales; (ii) leyes estatutarias; (iii) organización territorial; (iv) reglamentos de los organismos de control; (v) normas generales sobre contratación administrativa; (vi) notariado y registro; (vii) estructura y organización de la administración nacional central; (viii) derechos, garantías y deberes; (ix) rama legislativa; (x) estrategias y políticas de paz; (xi) propiedad intelectual; (xii) variación de la residencia de los altos poderes nacionales; y (xiii) asuntos étnicos.

Por su parte, las comisiones segundas, integradas por trece (13) miembros en el Senado y por diecinueve (19) integrantes en la Cámara de Representantes, se ocupan de lo concerniente a: (i) política internacional; (ii) defensa nacional y fuerza pública; (iii) tratados públicos, (iv) carrera diplomática y consular; (v) comercio exterior e integración económica; (vi) política portuaria; (vii) relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales y asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; (viii) fronteras; (ix) nacionalidad; (x) extranjeros; (xi) migración; (xii) honores y monumentos públicos; (xiii) servicio militar; (xiv) zonas francas y de libre comercio; y (xv) contratación internacional.

34. Anticipando la posibilidad de que un mismo proyecto de ley contenga asuntos que en principio correspondan a distintas comisiones o verse sobre una materia no expresamente asignada a ninguna de estas, el propio artículo 2° de la citada ley dispone, en su párrafo 1°, que al resolver conflictos de competencia entre comisiones se aplicará el criterio de *especialidad*; por su parte, el párrafo 2° señala que cuando la materia de la que se ocupa un proyecto no esté claramente adscrita a una comisión, el presidente de la respectiva cámara lo enviará a aquella que, *según su criterio*, sea competente para conocer de materias afines.

35. En anteriores pronunciamientos esta Corporación ha señalado que esta última disposición faculta al presidente de la cámara en la que inicia el trámite de un proyecto para que, en caso de existir duda razonable sobre la comisión a la que corresponde su trámite, lo asigne a la que estime competente para darle primer debate. El ejercicio de esta facultad comporta un margen de discrecionalidad que, si bien es susceptible de control constitucional, ha de someterse a un estándar flexible, de tal suerte que sólo es admisible la intervención del juez constitucional cuandoquiera que dicho reparto resulte irrazonable a la luz del tema y de la finalidad perseguida por el proyecto de

ley en cuestión. Así, en la sentencia C-011 de 2013⁶⁰ la Corte hizo un detallado recuento de los pronunciamientos previos sobre el tema y, retomando el precedente fijado en la sentencia C-975 de 2002⁶¹, sintetizó de este modo la regla jurisprudencial aplicable al control constitucional de las decisiones atinentes al reparto de trabajo legislativo entre las diferentes comisiones constitucionales:

[E]n aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992.

36. Según el examen del contenido de la Ley 1698 de 2013 efectuado en las consideraciones que anteceden, es claro que en la misma convergen materias asignadas a las comisiones constitucionales primera y segunda. Así, al ocuparse de un aspecto atinente al ejercicio del derecho de defensa técnica, el trámite de este proyecto en principio correspondería a la comisión primera, por ser esta la encargada de lo concerniente a los “derechos, garantías y deberes”. No obstante, en tanto la ley en cuestión tiene por objeto exclusivo establecer un sistema de defensoría técnica y especializada para los miembros de la fuerza pública, su trámite igualmente podría corresponder a la comisión segunda, a la que se confía la regulación de los asuntos relacionados, precisamente, con la fuerza pública.

Se trata, por tanto, de uno de aquellos supuestos en los que cabe admitir la existencia de una duda razonable y, en consecuencia, entender que el llamado a resolverla era el presidente de la corporación donde inició su trámite el Proyecto de ley número 151 de 2013 Cámara, 132 de 2013 Senado, por el cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones.

37. La Sala encuentra que la asignación a las comisiones segundas constitucionales de Cámara y Senado, que en sesión conjunta aprobaron en primer debate el entonces proyecto de ley, se ajusta al estándar de razonabilidad al que antes se hizo alusión. En efecto, tal decisión encuentra

⁶⁰ MP. Alexei Julio Estrada, SV. Mauricio González Cuervo, SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶¹ MP. Rodrigo Escobar Gil.

respaldo en el contenido de la iniciativa sometida a debate, cuyas disposiciones establecen un sistema de defensoría destinado a beneficiar exclusivamente a los integrantes de la fuerza pública, con lo cual su tema principal guarda una conexidad evidente con una de las materias que definen la competencia de las comisiones segundas constitucionales.

Adicionalmente, respeta el criterio de *especialidad* que, según lo previsto en la Ley 3ª de 1992 (artículo 2º, párrafo 1º), debe orientar la resolución de los conflictos de competencia entre las comisiones y cuya aplicación en el presente caso encuentra una clara justificación. En efecto, de la misma manera que no todo asunto concerniente a la regulación de un derecho fundamental está sujeto a reserva de ley estatutaria, por cuanto ello implicaría vaciar la competencia del legislador ordinario, tampoco toda cuestión que de algún modo se relacione con “*derechos, garantías y deberes*” ha de ser tramitada en primer debate por las comisiones primeras constitucionales, pues dentro de tal descriptor quedarían comprendidos prácticamente todos los temas asignados a las restantes comisiones. Es claro que una aplicación literal de esta cláusula de competencia, que no se armonice con las restantes disposiciones de la Ley 3ª de 1992 a la luz del principio de especialidad, conduciría a un manifiesto desequilibrio en el reparto del trabajo legislativo y, con él, de las oportunidades de participación de los congresistas pertenecientes a las demás comisiones.

38. En defensa de su punto de vista, el demandante señala que el sentido que el legislador confirió a la expresión “*fuerza pública*”, para efectos de definir la competencia de las comisiones segundas constitucionales, no implica asignar a dicha comisión el conocimiento de todos los asuntos de algún modo relacionados con aquella, sino más bien aspectos como “*reclutamiento, movilización de tropas, situación militar, ascensos y honores de las F.F.M.M. colombianas y similares; es decir temas que guarden directa relación con el servicio prestado por esta fuerza*”. En su opinión, lo concerniente a la garantía del derecho de defensa técnica de los integrantes de la fuerza pública en principio no guarda estricta relación con la prestación del servicio, mientras que sí queda comprendido dentro de la competencia para regular “*derechos, garantías y deberes*”, asignada a las comisiones primeras.

Aún si se admite la plausible interpretación que propone el demandante y se entiende que las comisiones segundas sólo conocen de aspectos que guarden directa relación con el servicio prestado por la fuerza pública, no por ello cabría descalificar como irrazonable la asignación a dichas comisiones del trámite del entonces proyecto de ley 151 de 2013 Cámara, 132 de 2013 Senado, *por el cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones*. Como se advierte en el artículo 4º de la ley acusada, la

prestación de servicios legales con cargo al Fondo de Defensa Técnica y Especializada que se constituye en virtud de esta ley se circunscribe de manera exclusiva a la asistencia en procesos penales y disciplinarios relacionados con delitos o faltas cometidos en ejercicio de la misión constitucional asignada a la fuerza pública o con ocasión de ella. Según se expuso en el análisis del cargo anterior, en un estado constitucional el uso de la fuerza implica, como correlato, la imposición de especiales controles a quienes la detentan y la efectividad de los mismos depende, a su vez, de que dichos controles se surtan con escrupuloso respeto por las garantías del debido proceso. En ese orden de ideas, la previsión de un adecuado servicio de defensa para los integrantes de la fuerza pública, lejos de ser una cuestión ajena a la prestación del servicio, por el contrario guarda relación con las condiciones en las que se desenvuelve la necesaria fiscalización a la que ha de estar sujeto el ejercicio de la labor constitucional encomendada a la fuerza pública.

39. Queda por examinar el argumento planteado en la intervención ciudadana por los congresistas Germán Navas Talero y Angélica Lozano, quienes afirman que con la asignación del trámite de este proyecto de ley a las comisiones segundas se buscaba eludir el debate cualificado que tendría lugar en las comisiones primeras, conformadas por un mayor número de integrantes, con mayor experiencia y conocimiento de temas constitucionales y donde está garantizada la representación de las minorías. A este respecto la Sala considera que, salvo en lo que respecta al mayor número de integrantes, que torna más exigente la conformación de quórum y mayorías, no hay lugar para establecer la diferencia que proponen los intervinientes entre las comisiones constitucionales primera y segunda, pues todas ellas cuentan con representación de los partidos y movimientos minoritarios, con integrantes de reconocida trayectoria o, bien, que han obtenido el suficiente respaldo ciudadano para ocupar su curul; la evaluación de las calidades o conocimientos de los parlamentarios, en todo caso, es un asunto que escapa a la competencia de esta Corte. Pero la sola diferencia numérica entre los integrantes de las comisiones primeras y las restantes comisiones constitucionales permanentes no podría esgrimirse como razón para considerar que el no dirimir en todo caso los conflictos de competencia a favor de la comisión primera entrañe una elusión del debate en dicha comisión. Tal razonamiento, además de conducir a un reparto manifiestamente inequitativo de los asuntos entre las comisiones, cercenaría los derechos de participación de los demás integrantes del cuerpo legislativo que no pertenecen a la referida comisión primera.

El argumento que proponen los ciudadanos intervinientes sólo sería de recibo en una hipotética situación en la que se advierta el manifiesto propósito de sustraer a las comisiones primeras de la competencia para conocer de un asunto que claramente les corresponde para, en su lugar, asignarlo a otra comisión constitucional que claramente carezca de atribuciones para tramitar el proyecto de ley en cuestión. Situación que no acontece en el caso examinado porque, si

bien la materia a tratar en principio quedaba comprendida dentro del ámbito competencial conferido a ambas comisiones, su asignación a la comisión segunda se fundamenta en la aplicación del principio de especialidad, previsto por el propio legislador para dirimir este tipo de controversias.

40. En definitiva, la Sala encuentra suficientes argumentos que respaldan como razonable la atribución de competencia a las comisiones segundas constitucionales para haber dado primer debate al proyecto que devino en la ley objeto de controversia. Por tal razón, estima que no se configura el vicio alegado por los demandantes por infracción al artículo 157 num. 2 CP y, en consecuencia, declarará exequible la Ley 1698 de 2013 en relación con este cargo.

Cargo tercero. El trámite de la solicitud de votación por partes no configuró en el presente caso un vicio de inconstitucionalidad

41. El tercero de los problemas jurídicos que plantea la presente controversia consiste en determinar si existió un vicio por elusión de debate y, con ello, una infracción del artículo 157 superior en el trámite surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, debido a que la propuesta de votación del articulado por partes no fue tramitada conforme a lo establecido en el artículo 134 del Reglamento del Congreso.

Para dar respuesta a esta cuestión es preciso examinar (i) los supuestos en los que, según la jurisprudencia de esta Corporación, se configura un vicio de procedimiento por elusión de debate o votación; (ii) las condiciones para que proceda la votación en bloque del articulado de un proyecto de ley; (iii) la manera en que se adelantó el debate y votación del entonces proyecto de ley en la Cámara de Representantes y, en particular, el trámite de la solicitud de votación por partes que fuera propuesta por algunos representantes, a fin de verificar si cumplió con las condiciones de validez formal.

Elusión de debate y votación. Reiteración de jurisprudencia

42. La Constitución dispone una serie de exigencias procedimentales que debe satisfacer todo proyecto antes de convertirse en ley, orientadas a garantizar condiciones de legitimidad en la formación de la voluntad parlamentaria. Una de estas condiciones, consagrada en el artículo 157 Superior, es que todos los contenidos normativos que lleguen a ser aprobados como ley hayan sido discutidos y aprobados en cada uno de los debates en que se descompone el trámite legislativo. Tanto la deliberación como la decisión adoptada por cada célula legislativa debe llevarse a cabo con sujeción a las reglas previstas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, y con plena salvaguarda de los derechos de las minorías, a fin de asegurar espacios efectivos para que todos

los integrantes del cuerpo legislativo puedan participar con *voz* y con *voto* en la discusión y votación de los proyectos de ley.

En ese orden de ideas, esta Corporación ha establecido que, una vez satisfechas las exigencias de publicidad del proyecto y de los informes de ponencia correspondientes⁶², al igual que el anuncio previo de la sesión en habrá de debatirse⁶³, el debate se inicia con la apertura formal a cargo del presidente de la respectiva célula legislativa⁶⁴. Durante el curso del mismo, hay lugar a distinguir tres momentos, cada uno de los cuales debe surtirse como paso previo al siguiente: (i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, en el que la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto contenidas en el informe de ponencia y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente⁶⁵; (ii) la deliberación en torno al articulado del proyecto, que constituye un espacio para la discusión en torno a los contenidos específicos de la iniciativa⁶⁶; (iii) la votación del articulado, el título y la manifestación de voluntad de que el proyecto discutido se convierta en ley.

43. La discusión sobre el articulado del proyecto se inicia entonces luego de la presentación del informe de ponencia favorable (en el caso de comisiones) o de su aprobación (en el caso de plenarias), pues presupone la voluntad de la

⁶² La Constitución señala que el proyecto de ley y su exposición de motivos deben ser publicados oficialmente antes de darles primer debate en la comisión respectiva (art. 157 num. 1 CP) y que cada debate debe estar precedido de un informe de ponencia (art. 160 CP, art. 157 Ley 5ª de 1992). La Corte se ha referido a la importancia de este requisito, entre otras, en la sentencia C-760 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, A.V. Jaime Araujo Rentería, SV. Rodrigo Escobar Gil, SPV. Clara Inés Vargas Hernández), al declarar la inexecutable de algunos artículos de la Ley 600 de 2000 debido a que las modificaciones propuestas a los mismos para el cuarto debate no fueron dadas a conocer a los representantes con antelación a la sesión en que se llevó a cabo su aprobación.

⁶³ Exigencia de publicidad prevista en el inciso final del artículo 160 superior, tal y como fue adicionado por el Acto Legislativo No. 01 de 2003, art. 8.

⁶⁴ En torno a la importancia de que se de apertura formal al debate ver sentencia C-668 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra, A.V. Rodrigo Uprimny Yepes, SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis, A.V. Jaime Araujo Rentería), donde se declaró inexecutable el artículo 16 del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

⁶⁵ Tratándose del trámite en comisiones, si la proposición con que termina la ponencia es favorable a que la célula aborde el debate del proyecto, entonces es posible continuar con el trámite, sin necesidad de votar el informe; votación que es preceptiva, en cambio, cuando el ponente propone archivar o negar el proyecto (art. 157 Ley 5ª de 1992). Entretanto, en las plenarias, siempre debe existir votación previa del informe de ponencia antes de entrar en la discusión específica del articulado (art. 176 Ley 5ª de 1992). En la sentencia C-816 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, SV y A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, A.V. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis, A.V. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte se refirió a la importancia de la aprobación expresa, por parte de las Plenarias, de la votación con la que termina el informe de ponencia, por cuanto ella constituye un primer momento de la deliberación en el que los parlamentarios expresan su conformidad con las orientaciones generales del proyecto, antes de proceder al segundo momento del debate, en el que se aborda la discusión del articulado. En tal sentido, declaró la inexecutable del Acto Legislativo No. 01 de 2003 por cuanto durante el sexto debate surtido en segunda vuelta ante la Plenaria de la Cámara de Representantes se prosiguió con su trámite pese a que el respectivo informe de ponencia no había sido aprobado por la mayoría absoluta que se exige tratándose de proyectos de Acto Legislativo, lo que determinaba el hundimiento del proyecto en cuestión, razón por la cual al proseguir con su trámite el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable.

⁶⁶ En la sentencia C-222 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), al declarar executable el Acto Legislativo 1 de 1996, la Corte enfatizó la importancia de distinguir entre debate y votación, y aclaró que la Carta no sólo exigía ocho votaciones mayoritarias de los actos legislativos sino además ocho debates.

respectiva célula legislativa de dar trámite a una iniciativa cuyas orientaciones son compartidas por el ponente y, en el caso de las plenarias, aprobadas por la mayoría. El Reglamento del Congreso establece que, para el caso de las comisiones, la lectura y discusión del proyecto se hará *“artículo por artículo, y aun inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la comisión”* (art. 158), y que *“los respectivos presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones”* (art. 159). Entretanto, el artículo 176 del mismo cuerpo normativo (modificado por el art. 16 de la Ley 974 de 2005⁶⁷) señala que, en el caso de las plenarias, *“el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”*.

La jurisprudencia de esta Corte ha reiterado que el control de constitucionalidad de los debates parlamentarios se orienta a verificar el cumplimiento de las exigencias procedimentales establecidas en la Constitución y en la ley, cuyo respeto posibilita la existencia de un debate democrático, sin que corresponda al juez constitucional pronunciarse sobre la calidad o suficiencia del debate mismo.⁶⁸ En ese orden de ideas, para entender satisfecho este requisito, *“lo relevante es que el asunto se ponga a consideración de la respectiva célula legislativa y que exista oportunidad para que los congresistas intervengan en relación con el mismo, sin que tal intervención, que es potestativa de cada cual, resulte un presupuesto para la aprobación del proyecto”*.⁶⁹ Por lo tanto, para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia.⁷⁰

⁶⁷ “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”.

⁶⁸ Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-473 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araújo Rentería), C-168 de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), donde se declaró la exequibilidad de normas legales que fueron demandadas por cuanto en su trámite se incurrió en irregularidades que, a juicio de los accionantes, impidieron que aquellas fueran suficientemente debatidas. Incluso en pronunciamientos donde se ha declarado la inexecutable de normas por verificar la existencia de vicios en el curso de los debates, la Corte ha insistido en el carácter procedimental, y no sustantivo, del control constitucional de los debates. Es el caso, entre otras, de las sentencias C-668 de 2004, antes citada, y C-740 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, AV. María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio, SV. Mauricio González Cuervo, SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV. Alberto Rojas Ríos) que declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012.

⁶⁹ C-168 de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁷⁰ C-473 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araújo Rentería). En esta sentencia se declaró executable declaró executable la Ley 812 de 2003, “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 20062, que había sido demandada por diversos cargos, entre ellos, por elusión de debate debido al trámite irregular de una moción de suficiente ilustración.

44. También ha señalado la Corte que *“a la etapa de votación sólo se procede bajo el supuesto de la suficiente ilustración”*⁷¹, la cual según la Ley 5ª de 1992 tiene lugar cuando: (i) transcurridas tres horas desde el inicio del debate, a solicitud de alguno de los congresistas se aprueba una moción de suficiente ilustración (art. 108); (ii) se aprueba una moción en el mismo sentido en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones (art. 164); (iii) cuando pese a no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y dar inicio a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria. Tal posibilidad, no consagrada expresamente en el Reglamento del Congreso, se infiere de las facultades conferidas al presidente de la respectiva célula para organizar el debate (arts. 102, 103, 104, y 108) y de los principios de interpretación del reglamento consagrados en el artículo 2º de dicha ley. Lo relevante en todas estas hipótesis es que resulta razonable entender que hay suficiente ilustración cuando, transcurrido el lapso contemplado en los artículos 108 y 164, las diferentes fuerzas políticas han tenido oportunidad de expresar su posición, o bien cuando, sin agotar el tiempo previsto, los participantes en el debate no manifiesten interés en hacer uso de la palabra.

45. El acto de la votación, en tanto expresa y conforma la voluntad de las mayorías consignada en la ley, está sometido a una detallada regulación, contenida en los artículos 122 a 138 de la Ley 5ª de 1992, orientada a garantizar el cumplimiento de las condiciones que confieren legitimidad a la decisión con la que culmina el trámite legislativo. Precisamente en aras de asegurar condiciones de transparencia y responsabilidad de los congresistas ante sus electores, el Acto Legislativo 1 de 2009 reformó el artículo 133 Superior para establecer que el voto de aquellos *“será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley (...)”*, lo que permite a los ciudadanos conocer el sentido del voto de sus legisladores y a la vez verificar el cumplimiento de las exigencias de quórum y mayorías.⁷²

46. En razón de su importancia, la Corte Constitucional ha señalado que la votación *“no puede presumirse ni suprimirse”*, y además *“debe ser expresa y específica por parte de las respectivas Comisiones y Plenarias con el fin de asegurar la participación activa de todas las instancias legislativas”*.⁷³ En tal

⁷¹ C-473 de 2004, antes citada. Las consideraciones que se exponen a continuación respecto de las condiciones para entender cuándo existe “suficiente ilustración” sintetizan los criterios fijados en esta sentencia, en la que se analizó cómo a través de esta figura, a la vez que se racionaliza la duración del debate y se respeta la decisión mayoritaria sobre su continuación, también se garantizan condiciones de participación a las minorías.

⁷² Auto 118 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. María Victoria Calle Correa, SV. Mauricio González Cuervo, AV. Nilson Pinilla Pinilla, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁷³ Sentencia C-1056 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra, MP. Alfredo Beltrán Sierra, SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas, SV y AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil.), reiterado luego, en la sentencia C-1147 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Rodrigo Escobar Gil, AV. Eduardo Montealegre Lynett, SV. Manuel José Cepeda). En ambos

sentido, ha entendido que se elude el debate y la votación cuando: (i) en algunos de los debates reglamentarios la discusión o votación de los contenidos correspondientes se difiere de las Comisiones a la Plenaria o se delega esta tarea en exclusiva a la Comisión de Conciliación; (ii) en etapas posteriores del trámite se presentaron como “nuevos” temas que habían sido abordados, pero no votados, en etapas anteriores del trámite.⁷⁴

En sentencias posteriores la Corte ha precisado el alcance de esta doctrina, señalando que la elusión sólo se configura en los casos en que: (i) se constate omisión “*voluntaria y consciente*” de debatir y votar un tema, o de trasladar la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite; (ii) cuando la conducta omisiva objeto de controversia no se ajusta a lo previsto en el Reglamento del Congreso y con ella (iii) se vulnere el valor sustantivo que se asegura con el artículo 157 superior, cual es asegurar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras y la posibilidad de que los integrantes de cada célula legislativa participen con voz y con voto en el trámite de aprobación de las leyes; examen que, en todo caso, deberá tener en cuenta los elementos del contexto particular en que tuvo lugar la aprobación de la norma acusada.⁷⁵

La votación en bloque del articulado de un proyecto de ley

47. Los contenidos que conforman un proyecto de ley pueden ser sometidos a votación de manera separada o en bloque. Mientras esta última modalidad de votación favorece la celeridad de los procedimientos legislativos (art. 2º Ley

pronunciamientos la Corte declaró la inexecutable de normas por considerar que durante algunos de los debates parlamentarios se eludió la exigencia de votación.

⁷⁴ Sentencia C-801 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Alfredo Beltrán Sierra). La Corte declaró inexecutable los artículos 48 y 49 de la Ley 789 de 2002, tras constatar que: (i) en el primer debate, surtido en sesión conjunta de las Comisiones de Senado y Cámara, tales contenidos no fueron debatidos ni votados, pues en lugar de ello se postergó su consideración para el debate en Plenarios; (ii) en segundo debate fueron aprobados en una de las Plenarios, mientras que en la otra fueron retirados “*para ser materia de discusión con más análisis en la comisión de conciliación*”. Se estimó que hubo infracción del artículo 157 Superior, por cuanto las comisiones constitucionales y una de las Plenarios omitieron cumplir con su deber de discutir y votar los contenidos normativos puestos a su consideración, para trasladarlo a otras células legislativas. Con fundamento en esta regla de decisión se ha declarado la inexecutable de normas por elusión de debate y votación, entre otras, en las sentencias C-839 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería), C-1056 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas, SV y AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil), C-1147 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Rodrigo Escobar Gil, AV. Eduardo Montealegre Lynett, SV. Manuel José Cepeda), C-1152 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño, AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre, SPV. Rodrigo Escobar Gil), C-372 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas, SV. Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Galvis, SV. Eduardo Montealegre) y C-754 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis; SPV. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes; SPV. Álvaro Tafur Galvis; AV. Jaime Araujo Rentería).

⁷⁵ Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-208 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas, SPV. Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño, AV. Jaime Araujo Rentería), C-332 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araujo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Córdoba Triviño. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Humberto Sierra Porto), C-040 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Humberto Sierra Porto) y C-882 de 2014 (MP. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

5ª 1992), con primera se asegura mayor precisión sobre los contenidos que están siendo votados en cada momento, a fin de evitar errores en la formación de la voluntad legislativa, y a la vez se permite a los congresistas individualizar el sentido de su voto en relación con cada uno de los contenidos normativos que integran el proyecto sometido a aprobación, a fin de expresar su acuerdo con algunos de ellos y su desaprobación respecto de los demás.

El artículo 134 del Reglamento del Congreso establece que los congresistas, los ministros del despacho o quien tenga la iniciativa para presentar el proyecto de ley correspondiente, podrán solicitar que el mismo sea sometido a votación por partes. La misma norma establece que, en caso de no existir consenso sobre esta propuesta de votación, *“decidirá la mesa directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de diez minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra”*.

48. En anteriores decisiones la Corte ha estimado que, en sí misma considerada, la negativa de la mesa directiva a efectuar la votación por partes de un proyecto de ley, no entraña desconocimiento del principio democrático, siempre que la decisión al respecto esté precedida de la correspondiente deliberación.

Así, en la sentencia C-155 de 1998⁷⁶ la Corte precisó que las normas pertinentes para tramitar las solicitudes de votación por partes no eran los artículos 158 y 159 del Reglamento del Congreso, según sostenían los demandantes, sino el artículo 134 del mismo cuerpo normativo, por cuanto los primeros se refieren a la discusión del proyecto y no a su votación, *“al paso que el 134 es la norma especial que expresamente se refiere a la votación por partes del proyecto”*. Sobre esta base, estimó que no se configuraba vicio alguno de inconstitucionalidad por cuanto, de acuerdo con la norma citada, *“la sola solicitud de un congresista no obliga por sí misma a la Mesa directiva de la corporación a decretar una votación artículo por artículo. Antes bien, si no hay acuerdo al respecto, puede decidir lo que estime que sea más conveniente, eso sí, después de oír las distintas opiniones”*.

Esta regla de decisión fue reiterada en la sentencia C-880 de 2003⁷⁷, donde

⁷⁶ MP. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia se declaró exequible la Ley 397 de 1997 por las acusaciones de forma analizadas en la sentencia, una de las cuales censuraba que la aprobación del proyecto se hubiera efectuado en bloque, pese a que uno de los senadores había pedido que se votara artículo por artículo.

⁷⁷ MP. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. SPV y AV Álvaro Tafur Galvis. En esta sentencia la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 790 de 2002, en la que se otorgaban facultades al Presidente de la República para renovar la Administración Pública. Uno de los cargos propuestos aludía a la existencia de un vicio de procedimiento debido a que 16 de los 22 artículos del proyecto habían sido votados en bloque. La Corte consideró que tal circunstancia, en sí misma considerada, no constituía una infracción del principio democrático.

la Corte sostuvo que, en el caso examinado, la votación en bloque de un proyecto de ley no implicaba una vulneración del principio democrático, por cuanto:

(L)o que se pretende garantizar en el debate parlamentario, es la discusión libre de ideas, conceptos, criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley. Es por ello, que si bien la Ley 5 de 1992 exige, como se señaló, que la discusión del articulado se realice artículo por artículo, no así su votación, pues el artículo 134 de la citada ley, establece la votación por partes. En efecto, esa norma dispone que los congresistas, ministros o quienes tengan iniciativa legislativa, podrán solicitar que las partes de un proyecto sean sometidas a votación separadamente y, que si no se logra un consenso la mesa directiva decidirá “previo el uso de la palabra, con un máximo de diez (10) minutos, para que se expresen los argumentos a favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto”.

De lo expuesto, observa la Corte que la Plenaria de la Cámara de Representantes al haber votado en bloque dieciséis artículos del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 790 de 2002, no violó ni la Constitución ni el reglamento del Congreso. Adicionalmente, es importante destacar que del expediente legislativo que obra en el proceso, se pudo constatar que la votación de esos artículos fue el producto de una discusión previa, sin que hubieran sido objeto de proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas, como si lo fueron cinco restantes, respecto de los cuales su votación se realizó en forma individual. Siendo ello así, la Corte considera que el cargo expuesto por el demandante en relación con la votación en bloque no es procedente.

49. Los precedentes expuestos permiten concluir que la decisión de las mesas directivas en el sentido de no acoger la solicitud de votación por partes del contenido de un proyecto, formulada por alguno de los congresistas o demás sujetos habilitados para proponerla, no constituye, en sí misma, una irregularidad susceptible de viciar el trámite del proyecto en cuestión, toda vez que el artículo 134 del Reglamento del Congreso les confiere discrecionalidad para adoptar una decisión definitiva al respecto. Sin embargo, para que el ejercicio de esta facultad discrecional no se torne en arbitrariedad, es preciso verificar que (i) previo a la decisión adoptada por la mesa directiva se haya abierto espacio para exponer los argumentos a favor o en contra de acoger la propuesta de votación por partes; (ii) no se

haya alcanzado un consenso al respecto entre los integrantes de la respectiva célula legislativa; (iii) del contexto del debate se infiere que con la votación en bloque del articulado no se sacrifican las finalidades sustantivas que se aseguran con la votación por partes, toda vez que, por ejemplo, ni el autor de la propuesta ni los demás participantes en el debate han identificado aquellos contenidos normativos sobre los que tengan una posición diferente a la que sostienen en relación con el resto del articulado, de modo tal que requieran de la votación por partes a fin de expresar su aprobación respecto de unos contenidos y su desaprobación respecto de los demás; o bien cuando los artículos votados en bloque no fueron objeto de proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas durante el curso del debate, que ameriten someterlos a votación de manera separada.

El debate y votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 132 de 2013 Senado, 151 de 2013 Cámara

50. El trámite surtido para la aprobación en cuarto debate de la ley acusada tuvo lugar en dos sesiones, realizadas los días 10 y 11 de diciembre de 2013.⁷⁸ La primera de ellas se inició con la decisión de los impedimentos formulados, luego de lo cual se puso en consideración la proposición con la que terminó el informe de ponencia. A partir de este momento se abrió el espacio para las intervenciones de los asistentes, dentro del cual hicieron uso de la palabra varios representantes: uno de ellos⁷⁹ expresó su oposición al proyecto por considerar que el mismo no contemplaba una adecuada representación legal para las víctimas en los procesos seguidos contra integrantes de la fuerza pública y que podía generar condiciones de impunidad. El segundo en intervenir⁸⁰ señaló que el proyecto debía tramitarse como ley estatutaria y ante las comisiones primeras, formuló algunas preguntas al Ministro de Defensa en torno al manejo de los centros de reclusión para los militares y manifestó su oposición con la manera en que fueron tramitados los impedimentos. Otro de los parlamentarios⁸¹ expresó que no acompañaba el proyecto porque dentro de las exclusiones no contemplaba las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario y porque los recursos para financiar la defensa de los integrantes de la fuerza pública sería operados por un ente privado con autonomía presupuestal; además solicitó la votación nominal “tanto para la ponencia como para artículo por artículo”. Quien intervino a continuación⁸² expresó su respaldo al proyecto debido a la necesidad de garantizar la defensa técnica para militares de escasos recursos. Al finalizar esta intervención, el presidente de la Cámara sometió a consideración de la Plenaria el constituirse en sesión permanente, pero al momento de someter a

⁷⁸ Así consta en las Actas de Plenaria No. 256 del 10 de diciembre de 2013 (Gaceta del Congreso No. 58 de 2014) y No. 257 del 11 de diciembre de 2013 (Gaceta del Congreso No. 72 de 2014).

⁷⁹ Representante Iván Cepeda Castro.

⁸⁰ Representante Germán Navas Talero.

⁸¹ Representante Hernando Hernández Tapasco.

⁸² Representante Obed de Jesús Zuluaga Henao.

votación nominal dicha iniciativa no se contaba con quórum decisorio, razón por la cual se anunció que la discusión del proyecto continuaría al día siguiente.

51. En la sesión del 11 de diciembre prosiguió la discusión del proyecto con las intervenciones de dos representantes que expresaron su respaldo al mismo.⁸³ A continuación, otro de los parlamentarios⁸⁴ objetó la constitucionalidad de la iniciativa porque la misma establecía un tratamiento desigual entre los integrantes de la fuerza pública y otros servidores públicos y porque se crea una nueva figura de defensoría no contemplada en la constitución, para remediar lo cual propuso crear una división de defensoría militar adscrita a la Defensoría del Pueblo. Luego tomó la palabra un representante que respaldó el proyecto, aunque consideró que debía someterse a un juicio estricto de proporcionalidad para garantizar el derecho a la igualdad de los demás colombianos que no tienen acceso a esa misma defensa.⁸⁵ A continuación, una de las congresistas intervino para cuestionar que la discusión de esta iniciativa se llevara a cabo en las comisiones segundas y oponerse a que a través del mismo se establecieran privilegios para las fuerzas militares.⁸⁶ Por último, otra de las representantes se opuso a que el servicio de defensoría para los integrantes de la fuerza pública estuviera subordinado al Ministerio de Defensa, proponiendo en su lugar un fortalecimiento de la defensoría pública que se presta a través de la Defensoría del Pueblo; asimismo, señaló que la destinación de recursos públicos para financiar la defensa de militares en servicio activo y retirados contrariaba la prohibición establecida en el artículo 355 constitucional.⁸⁷

52. Concluida esta intervención, y concedido el uso de la palabra a un congresista que la solicitó para responder a una alusión hecha por otro de los oradores, el presidente anunció:

***“Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Gracias Representante, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, abra el registro, señor Secretario, para votar el informe de ponencia.”***⁸⁸

Una vez cerrado el registro y anunciado el resultado de la votación nominal de la proposición con que termina la ponencia y el respectivo pliego de modificaciones, se puso a consideración de la plenaria el articulado del proyecto en los siguientes términos:

⁸³ Representantes Hugo Orlando Velásquez y Alfredo Bocanegra León.

⁸⁴ Representante Carlos Arturo Piedrahita.

⁸⁵ Representante Alfonso Prada Gil.

⁸⁶ Representante Ángela María Robledo.

⁸⁷ Representante Alba Luz Pinilla Pedraza.

⁸⁸ Acta No. 257 del 11 de diciembre de 2013, publicada en Gaceta del Congreso No. 72 de 2014.

“Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:

Articulado, señor Secretario.

Secretario doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

El articulado, señor Presidente, consta 17 artículos y hay una proposición que modifica tres de estos artículos, avalada por el gobierno y firmada por los Ponentes, tanto de la ponencia como del informe con que termina la misma, de los doctores Telésforo Pedraza, Augusto Posada y Hernán Penagos.”⁸⁹

53. El Secretario procedió a leer los artículos 8, 9 y 11, respecto de los cuales se habían propuesto cambios, ante lo cual uno de los representantes solicitó la votación nominal y separada de cada uno de los artículos del proyecto, advirtiendo que intervendría en la discusión de la mayoría de estos.⁹⁰ A continuación intervinieron dos representantes para solicitar que se sometiera a consideración de la Plenaria la propuesta de votación del articulado⁹¹ y uno más para señalar que era el Presidente quien tenía facultades para ordenar la discusión.⁹² Concluidas las intervenciones, el Presidente de la Cámara, invocando lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 5ª ordenó dar curso al trámite y abrir el registro para la votación nominal y en bloque del articulado y las proposiciones modificatorias, cuyo resultado fue 92 votos a favor y 0 en contra.⁹³

54. En este punto intervino el representante que había propuesto la votación separada del articulado⁹⁴ para dejar constancia de que *“se le quitó el derecho de la palabra a la oposición para haber pedido la explicación es artículo por artículo”* y plantear una serie de objeciones a los siguientes aspectos del proyecto: (i) asumir con dineros del erario la defensa a militares que no están en servicio activo; (ii) que las exclusiones no comprendan delitos contra la administración de justicia como el falso testimonio y el soborno, al igual que los llamados “falsos positivos”; (iii) la inclusión de un artículo que habilita el ejercicio de la defensa por parte del personal uniformado; (iv) a través del fondo se habilitan auxilios o donaciones para financiar la defensa de militares,

⁸⁹ Acta No. 257 del 11 de diciembre de 2013, publicada en Gaceta del Congreso No. 72 de 2014.

⁹⁰ De lo cual quedó constancia en el Acta No. 257 del 11 de diciembre de 2013, publicada en Gaceta del Congreso No. 72 de 2014: **“Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero: Gracias Presidente. Yo le solicito a usted que la votación de estos artículos se haga artículo por artículo y nominalmente y previo a esto yo intervendré en la mayoría de ellos, porque tengo observaciones, pero me gustaría que el señor Ministro de Defensa me contestara las preguntas que yo le hice ayer y nos explicara cuál es el alcance de este proyecto, porque hasta ahora el ministro no ha hablado acá, yo quiero escucharlo a ver si me contestaron lo que le pregunté ayer, y nuevamente insisto, votación artículo por artículo, gracias.”**

⁹¹ Representantes Hernán Penagos Giraldo y Telésforo Pedraza Ortega.

⁹² Representante Augusto Posada Sánchez.

⁹³ Acta No. 257 del 11 de diciembre de 2013, publicada en Gaceta del Congreso No. 72 de 2014.

⁹⁴ Representante Germán Navas Talero.

sin que ello encuadre en ninguno de los tres supuestos en que lo autoriza la jurisprudencia constitucional. Luego de ello, otra parlamentaria respaldó la constancia del anterior interviniente, señalando que en el trámite se había silenciado la voz de la oposición.⁹⁵

A su vez, el presidente de la Cámara hizo constar, por un lado, que “*en la intervención del doctor Navas tampoco referenció de manera detallada los artículos a los que quería se le hiciera referencia precisa, acaba de hacerlo*”. Por otra parte, en respuesta a la intervención de la representante Robledo, precisó:

“Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:

Gracias Representante, pero yo le quiero aclarar varias cosas, la primera doctora Ángela María ayer se abrió la discusión del informe de ponencia y todos los Representantes todos tuvieron la oportunidad de hablar hasta cuando quisieron en la noche de ayer que se abrió la discusión del informe de ponencia al punto que hoy le dimos la palabra a quienes faltaban por el uso de la palabra, perdónenme Representantes pero debo hacerlo porque el proyecto puede generar vicios futuros y esas constancias deben quedar Representantes, deben quedar esas constancias porque el proyecto puede tener o suponen ellos dejarlas para vicios de trámite, debo hacerlo como Presidente de la Cámara.

Entonces en esos términos fue, y hoy se puso en consideración el articulado del proyecto y queda constancia en la Secretaría que no hay proposiciones de modificación del articulado y en tal sentido conforme el artículo 159 de la Ley 5ª es el Presidente de la Cámara, bien lo dijo el doctor Augusto Posada, no por consejo doctora Robledo sino porque es la Ley 5ª en su artículo 159 la que define quién orienta y conduce el debate.”⁹⁶

Por último, tras llevarse a cabo la votación del título y la pregunta, intervino otro congresista para dejar constancia de que en el debate se habían respetado las garantías de la oposición.⁹⁷

Examen del cargo formulado

55. Con fundamento en la exposición precedente, la Sala concluye que en el trámite surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes del proyecto que, una vez aprobado, se convirtió en la Ley 1698 de 2013, no se configuró

⁹⁵ Representante Ángela María Robledo.

⁹⁶ Acta No. 257 del 11 de diciembre de 2013, publicada en Gaceta del Congreso No. 72 de 2014.

⁹⁷ Representante Heriberto Sanabria Astudillo.

un vicio de inconstitucionalidad por elusión de debate y votación, ni se obró en contra de lo dispuesto por el artículo 134 del Reglamento del Congreso.

56. La Sala advierte, en primer lugar, que el caso analizado no corresponde a ninguna de aquellas situaciones en las que según la jurisprudencia de esta Corporación se configura una elusión de debate o de votación⁹⁸, en tanto la plenaria de la Cámara cumplió con la responsabilidad de debatir el proyecto sometido a su consideración, a lo cual fueron dedicadas dos sesiones que contaron con amplia participación de representantes de distintas vertientes políticas, quienes tuvieron oportunidad de expresar sus puntos de vista tanto a favor como en contra de esta iniciativa. Tampoco se eludió la votación ni del informe de ponencia ni del contenido del proyecto.

57. Aunque las intervenciones de los parlamentarios se concentraron en la primera parte del debate, dedicada a la discusión del informe de ponencia, una vez aprobado este se dio apertura al segundo momento del debate, dedicado a la discusión ya no de las orientaciones generales, sino de los contenidos específicos del proyecto. Para el caso de las plenarias, esta fase de la deliberación se rige por lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 176 del Reglamento del Congreso (modificado por el artículo 16° de la Ley 974 de 2005), conforme al cual: *“Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”*.

57.1. En este punto la Sala constata, en primer lugar, que durante el lapso en el que se mantuvo a consideración de la plenaria el contenido del proyecto, ninguno de los representantes pidió que se diera la *“discusión”* por separado de algunos artículos, pues lo solicitado fue *“que la votación de estos artículos se haga artículo por artículo y nominalmente”*; sin embargo, lo dicho a continuación sugiere que la pretensión del parlamentario que formuló la propuesta no era clausurar el debate del articulado para pasar directamente a la votación, sino efectuar la discusión separada de cada artículo: *“...y previo a*

⁹⁸ Sentencias C-801 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Alfredo Beltrán Sierra), C-839 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería), C-1056 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas, SV y AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil), C-1147 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Rodrigo Escobar Gil, AV. Eduardo Montealegre Lynett, SV. Manuel José Cepeda), C-1152 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño, AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre, SPV. Rodrigo Escobar Gil), C-372 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas, SV. Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Galvis, SV. Eduardo Montealegre) y C-754 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis; SPV. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes; SPV. Álvaro Tafur Galvis; AV. Jaime Araujo Rentería), C-208 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas, SPV. Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño, AV. Jaime Araujo Rentería), C-332 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araujo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Córdoba Triviño. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Humberto Sierra Porto), C-040 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Mauricio González Cuervo. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Humberto Sierra Porto) y C-882 de 2014 (MP. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Estos pronunciamientos y las reglas de decisión en ellos contenidas fueron examinados en el considerando 46 de esta providencia.

esto yo intervendré en la mayoría de ellos, porque tengo observaciones... ”. Con todo, el efecto logrado fue justamente el contrario, pues a partir de ese momento las restantes intervenciones se concentraron, no en la deliberación sobre el articulado del proyecto, que era lo que correspondía en ese momento del debate, sino en la manera en que debía darse curso a la petición de votación por partes y en exponer razones a favor de la votación en bloque del articulado.

57.2. En segundo lugar, el presidente de la Cámara no sometió a consideración de la plenaria a la propuesta de votación en bloque formulada por uno de los representantes, argumentando: (i) que para ese momento aún estaba en consideración el articulado; (ii) y que el artículo 159 del Reglamento del Congreso lo facultaba para ordenar la discusión. En relación con este aspecto se constata que si bien en el presente caso no se alcanzó a configurar un vicio de inconstitucionalidad, en todo caso debe advertirse para precaver situaciones en las cuales pueda llegar a viciarse el trámite. Es necesario precisar que, si de lo que se trataba era de insistir en mantener abierta la consideración del articulado, y no en clausurar esta etapa para dar paso a la votación, la manera de ordenar la deliberación no era la indicada en el artículo 159, aplicable al debate en comisiones, sino el artículo 176 del Reglamento, el cual establece que en segundo debate en plenarias el proyecto “*se discutirá globalmente*”, salvo que se pida la discusión separada de alguno o algunos artículos, caso en el cual es preceptivo tramitar de este modo la deliberación de aquellos artículos en relación con los cuales así se haya solicitado, sin que la decisión al respecto se confíe a la mesa directiva.⁹⁹ Si se trataba, en cambio, de definir la forma de votación, tampoco en este caso tenía cabida la aplicación del 159 del Reglamento del Congreso, pues el artículo 134 del mismo estatuto contiene una regla específica para tramitar las propuestas de votación por separado. Aunque este último confiere a la mesa directiva la potestad para tomar una decisión definitiva, en todo caso exige que ella esté precedida de una deliberación previa sobre la propuesta de votación por partes, como resultado de la cual se constate que no existe acuerdo en torno a la misma; además se requiere que, de optarse por la votación en bloque del articulado, del contexto del debate pueda inferirse que ella no se sacrifica la finalidad que se garantiza con la votación por partes, esto es, la posibilidad de que los congresistas individualicen el sentido de su voto, expresando su aprobación con algunos contenidos y su desaprobación con los restantes.

58. En definitiva, la Sala concluye que, aunque el presidente invocó la norma equivocada al responder la propuesta de votación por partes, lo cierto es que el trámite de la misma siguió el cauce establecido en el mencionado artículo 134: (i) efectivamente existió un espacio para la discusión de la propuesta; (ii) se

⁹⁹ Cabe señalar que la regla prevista en el artículo 159 no es de aquellas a las que pueda darse aplicación al trámite en plenarias con fundamento en lo establecido en el artículo 185 de la Ley 5ª de 1992, dado que sobre la manera de ordenar la discusión existe una norma específica para las plenarias (art. 176), distinta e incompatible con la que disciplina el debate en comisiones.

verifico la falta de consenso sobre la forma de votación, ya que mientras uno de los representantes propuso la votación por parte, otros defendieron la votación en bloque; (iii) lo anterior habilitaba a la mesa directiva para tomar una determinación definitiva al respecto, como en efecto ocurrió.

Adicionalmente, examinado el contexto de la deliberación, se encuentra que ni el autor de la propuesta de votación por partes ni ninguno de los demás congresistas había formulado proposiciones al articulado del proyecto, ni identificado aquellos artículos cuya votación debía ser fraccionada, a fin de permitirles expresar de manera diferenciada el sentido de su voto en relación con los mismos y distinguirla de la decisión adoptada frente al resto del articulado. De hecho, durante la ronda de intervenciones posterior a la propuesta, algunos de los parlamentarios solicitaron a su autor precisar cuáles habrían de ser los artículos específicos sobre los que versaban sus objeciones y que requería fuesen votados por separado, lo que no obtuvo respuesta. En tales circunstancias, para el momento en que fue adoptada la decisión de votar en bloque el articulado, no existían elementos que permitieran concluir que con ella se sacrificaba la finalidad sustantiva que se protege con el mecanismo de votación separada.

59. En consecuencia, la Sala declarará exequible la Ley 1698 de 2013 por el tercero de los cargos analizados.

Cargo por infracción del principio de unidad de materia

60. Corresponde a la Sala examinar si la habilitación a los militares abogados para representar a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares en litigios judiciales o administrativos, prevista en el artículo 16 de la ley acusada, desconoce el principio de unidad de materia. A juicio del actor, dicha norma carece de cualquier conexidad con el objeto de la Ley 1698 de 2013, por cuanto no guarda relación con el Sistema de Defensa Técnica y Especializada para los miembros de la fuerza pública que se crea en virtud de esta ley, sino que se refiere a la defensa de los intereses de la Nación.

61. El principio de unidad de materia está consagrado en el artículo 158 de la Constitución, cuando prescribe que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. A su vez, el artículo 169 superior dispone que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*. El sentido de esta previsión constitucional consiste en evitar *“(l) a proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la*

*democracia.*¹⁰⁰ Se tratan entonces de asegurar condiciones de transparencia y coherencia en el ejercicio de la función legislativa.¹⁰¹

62. El respeto de tales condiciones se erige así en condición de validez de las leyes, cuya constitucionalidad puede ser enjuiciada por esta Corte por infringir lo dispuesto en las mencionadas normas constitucionales. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha decantado una serie de criterios orientados a evaluar cuándo una disposición legal puede ser declarada inexecutable por vulnerar el principio de unidad de materia:

62.1. Como punto de partida del análisis de constitucionalidad, la Corte ha precisado que la aplicación del principio de unidad de materia no puede llevarse al extremo de limitar ilegítimamente la tarea encomendada al Congreso de la República, privándole de la necesaria amplitud y flexibilidad que se requiere para el ejercicio de su competencia legislativa. No puede, por tanto, invocarse este principio para obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa, sino para garantizar el cumplimiento de exigencias básicas de transparencia y coherencia.¹⁰²

62.2. Por lo anterior, este Tribunal ha interpretado la noción de “materia” en un sentido amplio, a fin de permitir que dentro de una misma materia queden comprendidos varios asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática.¹⁰³ Por tanto, se planteó desde un inicio de la jurisprudencia que para la “[...] *ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del cuerpo legal al cual ella está integrada*”.¹⁰⁴

62.3. Para verificar lo anterior, esta Corporación ha definido una metodología de análisis que comprende los siguientes pasos: en primer término, es preciso definir el núcleo temático de la norma demandada. Para tal efecto la Corte ha precisado que resulta útil acudir: “(i) a los antecedentes legislativos, entendiendo por tal la exposición de motivos del proyecto, las diferentes ponencias, los debates en comisiones y plenarias y los textos originales y definitivos; (ii) al propio título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define

¹⁰⁰ Sentencia C-995 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En este caso se reiteró la jurisprudencia constitucional fijada en sentencias tales como la C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero, SV Jorge Arango Mejía, AV Hernando Herrera Vergara) y C-501 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil).

¹⁰¹ Sentencia C-133 de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV. Mauricio González Cuervo).

¹⁰² En la sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo al respecto: “La interpretación del principio de *unidad de materia* no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el *principio democrático*, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

¹⁰³ En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: “Anótase que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.”

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este caso se decidió, entre otras cosas, que incluir el régimen de concesiones y licencias de los servicios postales (artículo 37) dentro de Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) no viola el principio de unidad de materia, “[...] por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993”.

la temática a tratar; e igualmente, (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina."¹⁰⁵.

62.4. Establecido lo anterior, procede entonces verificar si entre la norma acusada y la materia de la cual trata la ley de la que forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando “[...] *sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática ni (iv) sistémica con la materia dominante de la misma.*”¹⁰⁶ En la sentencia C-133 de 2012¹⁰⁷, la Corte reiteró el significado atribuido a estos criterios en anteriores decisiones, señalando que (i) **La conexidad temática**, puede definirse “como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular”. Entretanto, (ii) la **conexidad causal** se refiere a la identidad que debe existir entre el contenido de las disposiciones legales y los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Por su parte, la (iii) **conexidad teleológica**, tiene que ver con “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular”, de tal suerte que “la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Finalmente, la (iv) **conexidad sistemática**, se define como “la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.

62.5. Solo cuando no se verifique alguno de estos criterios de conexidad entre el contenido de la norma acusada y la materia sobre la que versa la ley a la que se integra, habrá lugar a concluir que existe infracción del principio constitucional de unidad de materia: “*solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley*”¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Sentencia C-133 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, S.V. Mauricio González Cuervo)

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Esta posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones, entre ellas las sentencias C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-006 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁰⁷ En la sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo al respecto: “La interpretación del principio de *unidad de materia* no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el *principio democrático*, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

¹⁰⁸ Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

63. Al referir estos criterios al presente juicio de constitucionalidad, se tiene que la materia general de la que trata la Ley 1698 de 2013 consiste en el establecimiento de un sistema de defensa técnica y especializada para los miembros de la fuerza pública. La mayor parte de sus disposiciones se ocupan de regular las condiciones en que se prestará el servicio de defensa en los procesos penales y disciplinarios seguidos contra integrantes de la fuerza pública, así como las condiciones de financiación de dicha prestación, a través del establecimiento de un fondo denominado FONDETEC. Por su parte, el artículo 16 acusado, autoriza al personal uniformado de las fuerzas militares en servicio activo, que además tenga la condición de abogado en ejercicio, para representar a la Nación – Ministerio de Defensa – Fuerzas Militares ante las autoridades judiciales o administrativas.

64. En principio parecería asistir razón al demandante cuando señala que el tema específico sobre el que versa la norma acusada no corresponde a las dos temáticas específicas reguladas por las restantes disposiciones de la ley, a saber: (i) las condiciones bajo las cuales se prestará el servicio de defensa técnica y especializada para los integrantes de la fuerza pública; (ii) el mecanismo para financiar el sistema de defensa creado en virtud de esta ley. Sin embargo, al aplicar los criterios jurisprudenciales anteriormente expuestos, según los cuales ha de darse una interpretación amplia al concepto de “materia”, es posible concluir que el contenido normativo incluido en el artículo 16 no resulta por completo ajeno al Sistema de Defensa Técnica estatuido en la Ley 1698 de 2013.

En efecto, atendiendo a los criterios de conexidad establecidos por esta Corporación, cabe afirmar la *conexidad temática* entre la norma acusada y la materia general a la que se refiere la ley – el establecimiento de un Sistema de Defensa Técnica y Especializada para la fuerza pública - , al desarrollar un aspecto complementario de dicho sistema que hace relación a la defensa en procesos judiciales y administrativos, ya no de los integrantes de la fuerza pública individualmente considerados, sino de la entidad a la que pertenecen. Habida cuenta de la incidencia que puede llegar a tener el resultado de los procesos en los que hace parte la Nación, respecto de los procesos penales y disciplinarios que cursan contra los integrantes de las fuerzas militares, la habilitación prevista en el artículo 16 no resulta por completo ajena al tema general de la ley en la que se inserta.

Asimismo, es posible afirmar la existencia de *conexidad teleológica* entre la norma demandada y los objetivos perseguidos por la Ley 1698 de 2013. Uno de ellos consiste en asegurar el carácter “especializado” del sistema de defensa que en ella se establece. Según lo consagra el artículo 3º de la ley en mención, aquella exigencia demanda no sólo que quienes asumen la representación judicial de los uniformados, o en este caso, de la entidad a la que pertenecen, tengan conocimientos jurídicos especializados en las áreas requeridas, sino

igualmente conocimientos en derecho operacional y se encuentre familiarizado con las particulares condiciones en las que las fuerzas armadas desempeñan sus funciones. En este orden de ideas, la norma que habilita a los uniformados que además tengan la condición de abogados en ejercicio para representar los intereses de la entidad a la que pertenecen, constituye un medio a través del cual se pretende aprovechar el saber específico que estas personas tienen en tanto militares, al servicio de la defensa judicial de las fuerzas armadas.

Finalmente, la Corte advierte que la disposición acusada no se introdujo de manera inadvertida en el proyecto, sino que desde el comienzo formó parte del mismo¹⁰⁹ y se mantuvo a lo largo de los cuatro debates que surtió esta iniciativa antes de convertirse en ley¹¹⁰. Así las cosas, no hay lugar a afirmar que se está en presencia de uno de los coloquialmente llamados “*micos legislativos*”¹¹¹ que el constituyente trató de prevenir al introducir el principio de unidad de materia.

En ese orden de ideas, el cargo formulado contra el artículo 16 no está llamado a prosperar.

Cargo por infracción del artículo 355 de la Constitución

65. El demandante plantea que los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 infringen, en su conjunto, el artículo 355 superior, por cuanto el establecimiento de un fondo destinado a sufragar la defensa de integrantes de la fuerza pública en servicio activo y retirados constituye, a juicio del actor, un supuesto de donación o auxilio prohibido por la Constitución. Para fundamentar su acusación, sostiene que los recursos destinados al Fondo establecido en las normas acusadas constituyen una modalidad de auxilio que no encuadra dentro de ninguna de las tres previsiones en las cuales la Corte

¹⁰⁹ Según consta en la versión inicial del Proyecto de Ley 132 de 2013 Senado, 151 de 2013 Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso No. 877 de 2013.

¹¹⁰ La norma acusada se mantuvo en el texto sometido a primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara (Gacetas del Congreso No. 931 y 939 de 2013), en los informes de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 997 de 2013) y Senado (Gaceta del Congreso No. 995 de 2013) y en los textos aprobados por ambas corporaciones (Gacetas del Congreso No. 1020 de 2013 y 72 de 2014).

¹¹¹ Esta expresión ya había sido usada en el pasado; en la sentencia C-523 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) se dijo que la intención del artículo 158 “[...] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como ‘*micos*’, término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular.” En la sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas; SV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Rodrigo Escobar Gil), por ejemplo, se dijo respecto a la aprobación de una norma lo siguiente: “[...] no se incurrió en ningún vicio de procedimiento, por cuanto si bien la comisión de conciliación propuso un texto nuevo que hoy corresponde al del párrafo del artículo 124 del Código Penal, dicho texto no resultó novedoso ni ajeno a la temática sobre la cual se debía conciliar y por ello el párrafo en cuestión no constituye uno de aquellos denominados ‘*mico legislativo*’, por lo que con la aprobación de dicho artículo no se vio “*afectada materialmente la función legislativa*” ni se desconoció ‘*el principio de consecutividad temporal y lógica de los proyectos de ley*’ ni “*el principio democrático*’, tal como se afirma en la demanda, por lo que la Corte decidirá declararlo ajustado al Estatuto Superior.”

Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de este tipo de prestaciones, toda vez que no se dirige a materializar el derecho a la defensa técnica de grupos poblacionales con mayores necesidades y menores ingresos, sino que otorga indiscriminadamente una subvención a todos los miembros del Ejército Nacional sin importar las condiciones económicas o materiales de cada uno de ellos.

Para dar respuesta a esta acusación, la Corte procederá del siguiente modo: (i) señalará los eventos en los cuales la jurisprudencia constitucional ha identificado que el reconocimiento legislativo de una prestación a favor de un particular constituye una donación o un auxilio prohibido por el artículo 355 de la Carta Política; (ii) examinará el contenido de las normas demandadas a fin de precisar la naturaleza de la prestación que en ellas se establece y, con fundamento en ello, (iii) determinará si existe o no infracción de la citada norma constitucional.

La prohibición de establecer auxilios o donaciones a favor de particulares.

66. En uno de sus primeros pronunciamientos sobre el tema, esta Corporación sostuvo que la motivación del Constituyente de 1991 para establecer la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de particulares, fue la necesidad de contrarrestar los efectos nocivos de los llamados “auxilios parlamentarios”, a través de los cuales se destinaba una considerable cantidad de recursos públicos a entidades privadas, sin que su manejo y distribución estuvieran acordes con la finalidad estatal de garantizar la vigencia de un orden justo y la prevalencia del interés general, dado que en su adjudicación primaban criterios de liberalidad y no de justicia y su destinación no siempre se conformaba con lo establecido en los planes y programas de desarrollo. En ese orden de ideas, el fin buscado con la nueva regulación era establecer “*un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social*”, a través del mecanismo contractual establecido en el inciso segundo del artículo 355 constitucional.¹¹²

¹¹² Sentencia C-372 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SV. Fabio Morón Díaz y Antonio Barrera Carbonell). En este pronunciamiento se declaró inexecutable el artículo 6o. del Decreto 130 de 1976, “*Por el cual se dictan normas sobre Sociedades de Economía Mixta*”, el cual establecía que las personas jurídicas que se creen para fines de interés público o social, sin ánimo de lucro, y con participación de capital estatal y privado, se regirán por las normas correspondientes previstas en la legislación civil. Las razones para declarar la inexecutable fueron: (i) para los efectos del asunto bajo examen, éstas son personas jurídicas de derecho privado; (ii) la asignación de un capital público a una fundación que cuente también con aportes privados, se enmarca dentro de los criterios de donación o auxilio sancionados por el artículo 355 superior, por tratarse de una facultad sin control fiscal alguno. En esta sentencia la Corte precisó que la única vía a través de la cual las entidades de derecho privado pueden recibir aportes del Estado es a través de los contratos previstos en el inciso 2º del artículo 355, los cuales, para no infringir la prohibición constitucional, deben cumplir los siguientes requisitos: “a) Que con ellos se trate de impulsar programas y actividades de interés público, ya que si la causa es pública su destino debe ser proporcionado a ella; b) que esos programas y actividades sean acordes con el plan nacional y los planes sectoriales de desarrollo. Nótese que la obligación se refiere a que el contrato esté “acorde”, esto es, que esté conforme o en consonancia con las prioridades que en materia de gasto público establezca el Plan

67. Asimismo, desde su jurisprudencia temprana la Corte ha señalado que la prohibición establecida en esta norma puede entrar en colisión con otros preceptos constitucionales, como los que autorizan la intervención estatal en la economía (art. 334 CP) o los que imponen el desarrollo de la dimensión prestacional de los derechos fundamentales, la garantía de la igualdad material (art. 13 CP) y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado (art. 2 CP), todos los cuales pueden requerir la asignación de recursos públicos a particulares.¹¹³ El intento de armonizar el alcance del artículo 355 con los restantes contenidos constitucionales ha dado lugar a un extenso corpus jurisprudencial¹¹⁴, cuyas líneas centrales fueron sintetizadas en la sentencia C-

Nacional de Desarrollo (v.gr. educación, salud, saneamiento ambiental, agua potable, etc.), sin que ello signifique esos contratos deban hacer parte o deban estar incorporados a dicho Plan; 3) Que los recursos estén incorporados en los presupuestos de las correspondientes entidades territoriales; y, 4) Que se celebren con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.” Los magistrados que suscriben el salvamento de voto destacaron la necesidad de distinguir entre la prohibición de auxilios o donaciones establecida en el artículo 355 y la destinación de recursos públicos para dar cumplimiento a los fines sociales del Estado, que tiene lugar a través de la realización de aportes de dineros públicos a particulares; asimismo, se apartaron de las consideraciones expuestas en la sentencia sobre las sociedades de economía mixta.

¹¹³ Entre las normas constitucionales que prevén el otorgamiento de subsidios a particulares se encuentran los artículos 43 (autoriza subsidio alimentario a la mujer en embarazo o después del parto si se encontrare desempleada o desamparada), 46 (subsidio alimentario a personas de la tercera edad en estado de indigencia), 48 (subsidio dirigido a ampliar la cobertura en materia de seguridad social), 50 (atención gratuita a todo niño menor en instituciones que reciban aportes del Estado), 51 (promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación y formas asociativas de ejecución de programas de vivienda), 52 (fomento de actividades deportivas y recreativas), 64 (acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores del campo), 69 (creación de mecanismos financieros dirigidos a facilitar el acceso de personas aptas a la educación superior), 71 (fomento y creación de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología); 305.6 (autoriza a los gobernadores a fomentar las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo económico, social y cultural del departamento); 368 (subsidios a las personas de menores ingresos para pagar las tarifas de servicios públicos domiciliarios).

¹¹⁴ Conformada, entre otras, por las sentencias C-027 de 1993 (MP. Simón Rodríguez), en la que se declaró la inexecutable de varias disposiciones del Concordato suscrito con la Santa Sede, entre ellas su artículo XI, que preveía que el Estado contribuiría equitativamente, con fondos del presupuesto nacional, al sostenimiento de planteles católicos; C-372 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SV. Fabio Morón Díaz y Antonio Barrera Carbonell), antes citada; C-375 de 1994 (MP. Antonio Barrera), declara inexecutable un decreto de emergencia económica que establecía medidas de alivio para los productores agrícolas víctimas de la tragedia del Páez, debido a que la amplitud de la norma no permitía establecer si todos sus destinatarios efectivamente habían sido víctimas de la catástrofe y se encuentran en las precarias condiciones económicas y sociales que justificarían el otorgamiento del auxilio; la C-506 de 1994 (MP. Fabio Morón Díaz) declaró executable normas que facultaban la realización de aportes de recursos públicos a entidades privadas sin ánimo de lucro destinados a fomentar la investigación y la actividad científica y tecnológica; C-520 de 1994 (MP. Hernando Herrera Vergara, SV. Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, José Gregorio Hernández Galindo), en la cual se declaró inexecutable una disposición que facultaba a los municipios para financiar becas con recursos de transferencias; C-547 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz) declara executable la creación de un fondo con recursos públicos destinado a garantizar los préstamos otorgados por las instituciones financieras a los estudiantes de educación superior; C-205 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), declaró executable la norma que concedía a pequeños productores subsidios para la adecuación de tierras; C-343 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) declara executable la norma que preveía la destinación de recursos públicos para el sostenimiento de un templo declarado monumento nacional; C-251 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero) declara ajustada a la Constitución una norma que autoriza ceder a título gratuito los inmuebles de propiedad del Estado, para vivienda de interés social a particulares; C-254 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); declara executable las normas del Plan de Desarrollo 1995-1998, que establecían un programa de gasto público – BANCOLDEX – destinado a incentivar la competitividad internacional de las empresas colombianas productoras de bienes de capital y de servicios técnicos; C-152 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), declara executable la norma que establece una pensión vitalicia para creadores y gestores culturales; C-1168 de 2001 (MP. Eduardo

324 de 2009¹¹⁵. En este pronunciamiento, luego de examinar la génesis del artículo 355 y hacer un recuento de su desarrollo jurisprudencial, se concluye que el otorgamiento de subvenciones o auxilios a particulares, financiados con recursos públicos, sólo constituirá una infracción del artículo 355 de la Constitución, cuando la misma no se adecúe a alguno de los tres supuestos en los que se entienden autorizados, los cuales tienen en común el que a través de ellas se garantiza algún tipo de contraprestación o retorno a la sociedad.

A partir de los criterios expuestos en esta sentencia, y reiterados en decisiones posteriores¹¹⁶, las tres hipótesis en las cuales se permite el otorgamiento de subvenciones o auxilios a particulares, y las reglas que condicionan su admisibilidad en cada caso, son las siguientes:

- (1) Cuando dicha prestación responda a una finalidad altruista y benéfica, caso en el cual sólo será compatible con la Constitución cuando, conforme al segundo inciso del artículo 355 superior, cumpla los siguientes requisitos: (i) aliente programas o actividades de orden público; (ii) resulte compatible con los planes de desarrollo; (iii) se ejecute a través de entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad; (iv) esté precedida por la celebración de un contrato con el lleno de requisitos. En definitiva, el primer tipo de auxilios se consideran aceptables siempre que se encuadren en los supuestos del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución dado que, en esos eventos, podía constatarse algún grado de reciprocidad.

Montealegre Lynett, SV. Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Clara Inés Vargas, AV. Manuel José Cepeda Espinosa), declara la exequibilidad condicionada de las normas que crean los llamados “cupos indicativos”; C-712 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis, SV. Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett), declaró exequible una norma que autorizaba a la Asamblea Departamental del Guaviare a expedir una estampilla pro hospitales tanto públicos como privados; C-507 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Jaime Araújo Rentería, SPV. Clara Inés Vargas), declaró inexecutable una norma del Plan de Desarrollo 2006-2010 que autorizaba al Gobierno Nacional la creación de apoyos económicos, dejando abierta la posibilidad de que aquel fijara los destinatarios, el valor del incentivo y los requisitos para su otorgamiento; C-289 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) donde la Corte encuentra fundadas las objeciones presidenciales a una norma que otorgaba un auxilio económico a los veteranos de las guerras de Corea y Perú.

¹¹⁵ MP. Juan Carlos Henao Pérez, AV. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta decisión se declaró inexecutable un aparte de la Ley 36 de 1981 que autorizaba la destinación de partidas presupuestales o elementos disponibles a entidades sin ánimo de lucro encargadas de proporcionar medios de recreación deportiva, social y cultural a los integrantes de la fuerza pública.

¹¹⁶ La Corte ha reiterado estos criterios en la sentencia C-414 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo), donde declara exequible la norma que establece la creación de un Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, dentro del presupuesto de la Asociación Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositan los recaudos por concepto del impuesto al consumo de productos extranjeros. También en la C-764 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio) al declarar inexecutable una norma del proyecto de ley que rinde honores al maestro Leandro Díaz, en la que se establecía el pago de una indemnización a los familiares del artista por la expropiación de los derechos de autor, pese a que estos no contaban con la titularidad de los derechos patrimoniales. La Corte consideró que la medida generaba un doble pago por ese concepto, configurando así una donación prohibida por el artículo 355 constitucional.

(2) Cuando se fundamenta en la facultad de intervención del Estado en la economía (art. 334 CP), orientándose al estímulo de una determinada actividad. En este caso, la prestación otorgada debe implicar un retorno para la sociedad en su conjunto y además (i) debe estar contemplada en una ley en la que se defina su finalidad, alcances y límites (Art. 150-21 C.P.); (ii) debe atender a criterios de eficiencia y equidad, de tal suerte que el costo del subsidio no exceda el beneficio social que se deriva del mismo; (iii) debe estar orientado por criterios de equidad, lo que no ocurrirá, por ejemplo, cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o no contribuya a reducir las diferencias sociales.

(3) Cuando la prestación se establece a partir de un precepto constitucional que prevé -a fin de garantizar los derechos fundamentales- una autorización expresa. En tal caso, la subvención o auxilio debe asegurar el acceso a bienes y servicios por parte de las personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos.

En ese orden de ideas, la Corte ha enfatizado que una subvención o auxilio queda comprendida en la prohibición del artículo 355 de la Carta cuando:

“(i) se omite, al realizar el gasto, dar aplicación al principio presupuestal de legalidad; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación; (iii) obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo; (iv) el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación, o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o no contribuya a reducir las diferencias sociales; (v) la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga insostenible para el presupuesto público; (vii) el

*subsidio entrañe un supuesto de desviación de poder.*¹¹⁷

68. Corresponde ahora a la Sala examinar la naturaleza de la prestación prevista en las normas demandadas, con el fin de establecer si se enmarca dentro de los supuestos autorizados por la Carta Política o si, por el contrario, constituye una infracción de la prohibición contemplada en el artículo 355 superior.

La prestación del servicio de defensoría técnica y especializada para integrantes de la fuerza pública establecida en la Ley 1698 de 2013. Examen de su constitucionalidad a la luz del cargo propuesto

69. La Ley 1698 de 2013 crea un servicio de defensoría gratuito para los integrantes de la fuerza pública, distinto y paralelo al sistema de defensoría pública previsto la Constitución (art. 282 num. 4° CP). Su artículo 2° establece que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública que se crea en virtud de esta ley, tendrá por objeto *financiar* los servicios jurídicos que garanticen *el derecho fundamental a la defensa* para a los *miembros activos y retirados de la fuerza pública*, en las instancias disciplinarias, en la jurisdicción penal ordinaria y especial tanto en el orden nacional, internacional o de terceros Estados.

Para tal efecto, los artículos 4° y 5° disponen la creación del *Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública - FONDETEC*, como una cuenta especial de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, sin personería jurídica, con independencia patrimonial y que funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa. Con cargo a los recursos de este fondo se sufraga la defensa técnica y especializada de los integrantes de la fuerza pública, siempre que la falta o delito haya sido cometido en ejercicio o con ocasión de la misión constitucional que les ha sido asignada. El artículo 10° señala que los recursos de FONDETEC provendrán, entre otros, de las partidas asignadas para este en el Presupuesto Nacional y por el Fondo de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional. El artículo 11° establece que la finalidad de los recursos de FONDETEC es la financiación del Sistema de Defensa Técnica y Especializada y las actividades que de manera directa o indirecta resulten indispensables para el cumplimiento de sus fines. Por su parte, el artículo 12° dispone que los recursos del Fondo que ingresen al patrimonio autónomo serán administrados por la Fiduciaria La Previsora S.A., quien asumirá la representación de dicho patrimonio autónomo, para lo cual el Ministerio de Defensa deberá suscribir con dicha entidad el contrato de fiducia mercantil respectivo. Finalmente, el artículo 13° establece que para efectos presupuestales los recursos se entenderán ejecutados una vez se transfieran al patrimonio autónomo y define que el régimen de contratación será el de derecho privado, aunque observando los

¹¹⁷ C-414 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo), ya citada.

principios previstos en el artículo 209 constitucional.

70. De lo anterior se infiere que las normas demandadas autorizan una transferencia de recursos públicos para alimentar un fondo especial sin personería jurídica destinado a financiar el otorgamiento de una prestación a título gratuito – el servicio de defensa técnica y especializada – a un grupo de personas naturales, como son los integrantes de la fuerza pública, algunos de los cuales ostentan la condición de servidores públicos, como sucede con quienes se encuentran en servicio activo, mientras que otros, los ya retirados, tienen la calidad de particulares. En relación con esto último, como se advirtió en el examen de aptitud de este cargo, la Sala no examinará si la extensión a los miembros retirados de la fuerza pública de la cobertura del servicio de defensa técnica y especializada con cargo a recursos públicos, previsto en las disposiciones acusadas, contraviene la prohibición de auxilios a particulares establecida en el artículo 355 de la Constitución. Ello por cuanto el demandante no presentó argumento alguno en relación con este aspecto, por lo cual se infiere que dicha cuestión no forma parte de la censura propuesta.

71. Hecha esta salvedad, la Sala estima que la prestación con cargo a recursos públicos del servicio de defensa técnica para los integrantes de la fuerza pública, prevista en las normas demandadas, no queda comprendida dentro de las hipótesis de auxilio o donación prohibidas por el artículo 355 superior. Ello por cuanto los integrantes de la fuerza pública en ejercicio de su misión constitucional desarrollan una actividad peligrosa y, por tanto, el Estado está obligado, por el principio de correspondencia, a garantizar su defensa técnica, teniendo en cuenta que hay un ejercicio legítimo de la fuerza, en la tarea que desarrollan.

Con todo, en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 2° y 6° de esta ley, se deberán precisar los criterios que orientarán la asignación de recursos para servicios de defensa con cargo a dicho fondo, incluyendo criterios de distribución proporcional a fin de asegurar que aquellos cubran la defensa de los integrantes de la fuerza pública que no cuentan con rentas e ingresos suficientes para sufragar su defensa y que la destinación de los recursos se efectúe con arreglo a criterios de eficiencia y equidad.

En consecuencia, la Corte declarará exequibles los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 en relación con el cargo analizado.

Conclusiones

72. Este Tribunal considera que en el trámite de la Ley 1698 de 2013 no hubo infracción de la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 de la Constitución, por cuanto no se verificó ninguno de los criterios que, de

acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia constitucional, justifican sustraer la competencia de un asunto al legislador ordinario para someterlo al trámite especial de las leyes estatutarias. Si bien la ley acusada contempla un mecanismo dirigido a garantizar el derecho a la defensa técnica y especializada para un particular universo de población, conformado por los miembros de la fuerza pública en servicio activo o en retiro, ninguna de sus disposiciones se ocupa de regular los elementos estructurales ni los principios orientadores del derecho a la defensa técnica definidos en la Constitución. Tampoco hay en la ley disposiciones que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial del derecho de defensa técnica. Menos aún, el legislador quiso en esta norma regular de manera integral, estructural y completa el derecho a la defensa técnica, ni siquiera para el caso de los integrantes de la fuerza pública, pues la ley en cuestión se concentra en establecer las líneas centrales de funcionamiento del sistema especial de defensoría para los militares y, de manera específica, en definir el mecanismo para su financiación. Por tal razón, declarará exequible la ley acusada en relación con el primero de los cargos examinados.

73. En segundo lugar, la Corte estima que la decisión de asignarla a las comisiones segundas de Senado y Cámara estuvo ajustada a derecho, por cuanto el contenido de la iniciativa sometida a debate no resultaba ajeno a las materias que definen la competencia de dichas comisiones. Además, tal designación respetó el criterio de especialidad que, según lo previsto en la Ley 3ª de 1992 (artículo 2º, párrafo 1º), debe orientar la resolución de los conflictos de competencia entre las comisiones. En consecuencia, al no existir infracción del 157 num. 2 CP, se declarará exequible la Ley 1698 de 2013 en relación con este cargo.

74. La Sala deduce que en el trámite surtido ante la Plenaria de la Cámara de Representantes no se configuró un vicio de inconstitucionalidad por elusión de debate y votación, ni existió infracción del artículo 134 del Reglamento del Congreso. En primer lugar, constató que el caso analizado no corresponde a ninguna de las situaciones en las que esta Corporación ha declarado la existencia de este vicio, en tanto la plenaria de la Cámara cumplió con la responsabilidad de debatir y votar el proyecto sometido a su consideración; las dos sesiones dedicadas al trámite de este proyecto contaron con amplia participación de representantes de distintas vertientes políticas, quienes tuvieron oportunidad de expresar sus puntos de vista tanto a favor como en contra de esta iniciativa. En segundo lugar, la Corte encontró que, aunque el presidente no hizo referencia al artículo 134 del Reglamento del Congreso al responder a la propuesta de votación por partes formulada por uno de los representantes, ello no determinó la infracción de tal precepto, por cuanto el trámite efectivamente surtido se ajustó a lo establecido en dicha norma.

Para llegar a esta conclusión, la Sala constató que: (i) efectivamente existió un espacio para la discusión de la propuesta de votación por partes pues, luego de formulada, tres representantes hicieron uso de la palabra, dos de los cuales expusieron sus razones sobre la manera en que aquella debía ser tramitada y uno de ellos además para proponer la votación en bloque del articulado; (ii) se verificó, por tanto, la falta de consenso sobre la forma de votación, lo cual (iii) habilitaba a la mesa directiva para tomar una determinación definitiva al respecto, como en efecto ocurrió. Adicionalmente, examinado el trámite, se verificó que, para el momento en que se determinó la votación en bloque del articulado, ninguno de los congresistas había formulado proposiciones al articulado del proyecto, ni identificado aquellos artículos cuya votación debía ser fraccionada, a fin de permitirles expresar de manera diferenciada el sentido de su voto en relación con los mismos y distinguirla de la decisión adoptada frente al resto del articulado. Por tanto, no se dieron las circunstancias que permitieran concluir que con la votación en bloque se sacrificara la finalidad sustantiva que se protege con el mecanismo de votación separada, razón por la cual declarará exequible la Ley 1698 de 2013 por el tercero de los cargos analizados.

75. Por otra parte, la Sala infiere que el contenido normativo incluido en el artículo 16 no resulta por ajeno a la materia regulada en la Ley 1698 de 2013, toda vez que se satisfacen los criterios de conexidad temática y teleológica entre aquella norma y los restantes contenidos desarrollados en la ley de la cual forma parte. Existe conexidad temática, por cuanto el artículo 16 desarrolla un aspecto complementario del Sistema de Defensa Técnica y Especializada para la fuerza pública, referido a la representación judicial ya no de sus integrantes individualmente considerados, sino de la entidad a la que pertenecen. De igual manera, existe conexidad teleológica entre el contenido regulado en esta disposición y uno de los objetivos perseguidos por la Ley 1698 de 2013, orientado a asegurar el carácter “especializado” del sistema de defensa que en ella se establece. La norma que habilita a los uniformados que además tengan la condición de abogados en ejercicio para representar los intereses de la entidad a la que pertenecen, constituye un medio a través del cual se pretende aprovechar el saber específico que estas personas tienen en tanto militares, al servicio de la defensa judicial de las fuerzas armadas, lo que permite establecer dicha conexidad. Finalmente, la norma acusada no se introdujo de manera inadvertida en el proyecto, con lo cual no hay lugar a afirmar que se esté en presencia de una de las hipótesis que el constituyente trató de prevenir al introducir el principio de unidad de materia. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo 16 en relación con este cargo.

76. Por último, en relación con el cargo por infracción del artículo 355 superior, la Corte constata que la prestación con cargo a recursos públicos del servicio de defensa técnica para los integrantes de la fuerza pública, prevista

en las normas demandadas, no queda comprendida dentro de las hipótesis de auxilio o donación prohibidas por el artículo 355 superior, razón por la cual declarará exequibles los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 en relación con el cargo analizado. Ello por cuanto los integrantes de la fuerza pública en ejercicio de su misión constitucional desarrollan una actividad peligrosa y, por tanto, el Estado está obligado, por el principio de correspondencia, a garantizar su defensa técnica, teniendo en cuenta que desarrollan en virtud de la función que constitucionalmente les ha sido conferida un ejercicio legítimo de la fuerza. Con todo, en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 2º y 6º de esta ley, se deberán precisar los criterios que orientarán la asignación de recursos para servicios de defensa con cargo a dicho fondo, incluyendo criterios de distribución proporcional a fin de asegurar que aquellos cubran la defensa de aquellos integrantes de la fuerza pública que no cuentan con rentas e ingresos suficientes para sufragar su defensa y que la destinación de los recursos se efectúe con arreglo a criterios de eficiencia y equidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1698 de 2013, “*Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones*”, por los cargos analizados en esta providencia.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013, en relación con el cargo analizado.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 16 de la Ley 1698 de 2013, en relación con el cargo analizado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)
**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-044/15**

Referencia: Expediente D-10307

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1698 de 2013, *“Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, presentamos las razones que nos llevan a salvar parcialmente nuestro voto frente a la declaratoria de exequibilidad de los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013, en relación con el cargo examinado. Consideramos que estas normas sólo resultan compatibles con lo previsto en el artículo 355 de la Constitución, a condición de que la prestación del servicio de defensa técnica con recursos públicos se destine de manera exclusiva a los integrantes de la fuerza pública de escasos recursos que deban asumir cargas desproporcionadas para financiarla por sus propios medios y a que se satisfagan las condiciones generales que, según ha definido la jurisprudencia de esta Corporación, deben reunir este tipo de auxilios para no vulnerar la mencionada prohibición constitucional. Por tanto, la Corte debió proferir un fallo de exequibilidad condicionada en relación con dichos preceptos.

Para sustentar nuestra posición exponemos, en primer lugar, los argumentos para considerar que la prestación prevista en las normas acusadas constituye un auxilio, con cargo a recursos públicos, cuyos destinatarios finales son personas naturales, razón por la cual su constitucionalidad debió ser examinada teniendo en cuenta los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional para que este tipo de auxilios o subvenciones no contraríen la prohibición establecida en el artículo 355 de la Carta. En segundo lugar, sostendremos que la aplicación de dichos criterios imponía la declaratoria de exequibilidad condicionada de las normas acusadas.

1. La prestación del servicio de defensa técnica y especializada a integrantes de la fuerza pública constituye una modalidad de auxilio a personas naturales

1.1. Como se analizó en la sentencia, los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1698 de 2013 disponen la transferencia de recursos públicos para alimentar un fondo especial sin personería jurídica destinado a financiar el otorgamiento de una prestación a título gratuito – el servicio de defensa técnica y especializada – a un grupo de personas naturales, como son los integrantes de la fuerza pública, algunos de los cuales ostentan la condición de servidores públicos, como sucede con quienes se encuentran en servicio activo, mientras que otros, los ya retirados, tienen la calidad de particulares.

Tales recursos no se transfieren de manera directa a las personas naturales beneficiarias de la prestación de servicios jurídicos financiados con cargo a los primeros, sino que se asignan a un fondo especial sin personería jurídica¹¹⁸, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional (art. 4), administrado por la Fiduciaria La Previsora S.A.; incluso se establece en el artículo 13 de la Ley estudiada que una vez transferidos a la Fiduciaria los recursos del Fondo se entenderán ejecutados. Asimismo, según lo previsto en las normas acusadas, dicho Fondo estará sujeto a un régimen de derecho privado (arts. 12 y 13). En relación con esto último cabe señalar que, en tanto la entidad encargada de administrar el fondo es una sociedad de economía mixta sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, los contratos que celebre se rigen por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011.¹¹⁹ Sobre este aspecto llama la atención que el artículo 13 de la Ley 1698 de 2013, al disponer que los recursos destinados a FONDETEC se entenderán ejecutados una vez los mismos se transfieran al patrimonio autónomo, supone una modificación del régimen jurídico de la contratación efectuada con las partidas de dicho Fondo. Aunque la sentencia no analiza este aspecto, por no formar parte del cargo planteado, ello es relevante para determinar régimen jurídico de los recursos públicos destinados a financiar la defensa técnica de los integrantes de la fuerza pública.

¹¹⁸ De acuerdo con el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 (donde se compilan las normas que integran el Estatuto Orgánico del Presupuesto), “*Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*” (subrayas añadidas).

¹¹⁹ El artículo 93 de la Ley 1474 de 2011 (“*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”) modifica el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, para señalar que este quedará así: “*Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.*”

1.2. Con todo, la intermediación de este fondo no desvirtúa el hecho de que se está en presencia de una transferencia de recursos públicos cuyos destinatarios finales son personas naturales, sin que se exija de ellas contraprestación alguna; tal condición, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, es la que adquiere relevancia para efectos de establecer si la prestación objeto de controversia se sujeta al régimen de controles que rodean el otorgamiento de auxilios a particulares.¹²⁰ La conclusión contraria, por lo demás, serviría para eludir la prohibición establecida en el artículo 355 superior bastaría con establecer un mecanismo como el previsto en las normas acusadas a fin de evadir los controles que la Constitución impuso al otorgamiento de donaciones o auxilios a personas naturales y jurídicas de derecho privado.

1.3. En ese orden de ideas, la constitucionalidad de la prestación establecida en las normas demandadas depende de que la misma se enmarque dentro de alguno de los supuestos en los que la Constitución autoriza el otorgamiento de auxilios a personas naturales, pues de no ser el caso, se trataría de una de aquellas modalidades proscritas por el artículo 355 de la Constitución.

2. El auxilio previsto en las normas acusadas sólo es constitucional a condición de que se destine exclusivamente a financiar la defensa de aquellos integrantes de la fuerza pública de menores ingresos y que no cuenten con medios económicos para sufragar su propia defensa, y a que se cumplan las condiciones generales definidas en la jurisprudencia constitucional para que este tipo de prestaciones no contraríen lo dispuesto en el artículo 355 de la Carta.

2.1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, sintetizada en la sentencia C-324 de 2009¹²¹ y reiterada en posteriores pronunciamientos¹²², las

¹²⁰ La Corte se ha referido a la falta de contraprestación de los recursos transferidos como criterio relevante para determinar si es aplicable la prohibición prevista en el artículo 355 CP, entre otras, en las sentencias C-372 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SV. Fabio Morón Díaz y Antonio Barrera Carbonell) y C-324 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez, AV. Humberto Sierra Porto). Por su parte, en la sentencia C-1168 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett, SV. Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Clara Inés Vargas, AV. Manuel José Cepeda Espinosa), al declarar la exequibilidad condicionada de los llamados “cupos indicativos”, la Corte precisó que la prohibición establecida en el artículo 355 CP no sólo comprendía la desviación de recursos públicos a personas privadas sino también a entidades oficiales, cuando con ellas se incurra en una desviación de poder: *“los auxilios no sólo existen cuando los recursos públicos son desviados a personas privadas, sin contraprestación alguna, sino también cuando el Gobierno o el Congreso incurren en desvío de poder al aprobar determinadas partidas presupuestales, aunque estén asignadas a entidades oficiales”*.

¹²¹ MP. Juan Carlos Henao Pérez, AV. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta decisión se declaró inexecutable un aparte de la Ley 36 de 1981 que autorizaba la destinación de partidas presupuestales o elementos disponibles a entidades sin ánimo de lucro encargadas de proporcionar medios de recreación deportiva, social y cultural a los integrantes de la fuerza pública.

¹²² La Corte ha reiterado estos criterios en la sentencia C-414 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo), donde declara executable la norma que establece la creación de un Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, dentro del presupuesto de la Asociación Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositan los recaudos por concepto del impuesto al consumo de productos extranjeros. También en la C-764 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio) al declarar inexecutable una norma del proyecto de ley que rinde honores al maestro Leandro Díaz, en la que se establecía el pago de una indemnización a los familiares del

tres hipótesis en las que se considera válido el otorgamiento de auxilios a personas naturales, y las reglas que condicionan su admisibilidad en cada caso, son las siguientes:

(1) Cuando dicha prestación responda a una finalidad altruista y benéfica, caso en el cual sólo será compatible con la Constitución cuando, conforme al segundo inciso del artículo 355 superior, cumpla los siguientes requisitos: (i) aliente programas o actividades de orden público; (ii) resulte compatible con los planes de desarrollo; (iii) se ejecute a través de entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad; (iv) esté precedida por la celebración de un contrato con el lleno de requisitos. En definitiva, el primer tipo de auxilios se consideran aceptables siempre que se encuadren en los supuestos del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución dado que, en esos eventos, podía constatarse algún grado de reciprocidad.

(2) Cuando se fundamenta en la facultad de intervención del Estado en la economía (art. 334 CP), orientándose al estímulo de una determinada actividad. En este caso, la prestación otorgada debe implicar un retorno para la sociedad en su conjunto y además (i) debe estar contemplada en una ley en la que se defina su finalidad, alcances y límites (Art. 150-21 C.P.); (ii) debe atender a criterios de eficiencia y equidad, de tal suerte que el costo del subsidio no exceda el beneficio social que se deriva del mismo; (iii) debe estar orientado por criterios de equidad, lo que no ocurrirá, por ejemplo, cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o no contribuya a reducir las diferencias sociales.

(3) Cuando la prestación se establece a partir de un precepto constitucional que prevé -a fin de garantizar los derechos fundamentales- una autorización expresa. En tal caso, la subvención o auxilio debe asegurar el acceso a bienes y servicios por parte de las personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos.

2.2. Como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, además del cumplimiento de los requisitos específicos que rigen para cada una de las tres modalidades de auxilio antes identificadas, el juicio de constitucionalidad de las normas que los establecen requiere verificar que no se incurre en algunas

artista por la expropiación de los derechos de autor, pese a que estos no contaban con la titularidad de los derechos patrimoniales. La Corte consideró que la medida generaba un doble pago por ese concepto, configurando así una donación prohibida por el artículo 355 constitucional.

de las circunstancias generales que, según la jurisprudencia constitucional, generan la infracción del artículo 355 de la Carta. De acuerdo con las reglas fijadas por esta Corporación, una subvención o auxilio vulnera este mandato constitucional cuando:

*“(i) se omite, al realizar el gasto, dar aplicación al principio presupuestal de legalidad; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación; (iii) obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo; (iv) el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación, o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o no contribuya a reducir las diferencias sociales; (v) la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga insostenible para el presupuesto público; (vii) el subsidio entrañe un supuesto de desviación de poder”.*¹²³

2.3. Al aplicar los anteriores criterios al examen de constitucionalidad de las normas demandadas, se concluye que el auxilio establecido en ellas en principio quedaría comprendido dentro del tercero de los supuestos antes señalados, toda vez que se orienta a garantizar la efectividad del derecho fundamental a la defensa técnica para un universo particular de sujetos, en este caso integrado por los miembros de la fuerza pública. Sin embargo, para entenderlo ajustado a la Constitución es preciso verificar si la prestación objeto de controversia cumple con los requisitos específicos que debe satisfacer esta modalidad de auxilios, esto es: (i) si cuenta con autorización constitucional expresa y (ii) si con ella se asegura el acceso a bienes y servicios por parte de las personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos.

2.3.1. La dimensión prestacional del derecho a la defensa técnica está expresamente consagrada en el artículo 29 de la Constitución cuando señala el derecho del procesado “a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido

¹²³ C-414 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo).

por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento". De manera más explícita aparece en el artículo 8.2 sobre Garantías Judiciales de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se consagra que *"(d)urante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; // e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; [...]"*. También se reconoce de manera expresa en el artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el derecho de toda persona acusada de un delito: *"[...] d. A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección, a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo"*. (Subrayas añadidas).

De lo anterior se infiere que las normas superiores del ordenamiento obligan al Estado a destinar recursos públicos a la garantía gratuita del derecho a la defensa técnica, pero sólo en el supuesto de que la persona carezca de medios suficientes para costearse el defensor de su elección, caso en el cual el Estado está en el deber de proporcionarle uno, a través del sistema de defensoría establecido en la legislación interna.

Ninguna de las disposiciones de la Ley 1698 de 2013 condiciona de manera expresa la prestación del servicio gratuito de defensa técnica y especializada a que los integrantes de la fuerza pública destinatarios de este beneficio carezcan de los medios económicos para sufragar su defensa. Sin embargo, al revisar la génesis de esta medida se encuentra que una de las razones expuestas por los parlamentarios para justificar su respaldo a esta iniciativa se refería a la escasez de recursos de la mayor parte de los integrantes de la fuerza pública para asumir la defensa en los procesos judiciales que eventualmente tendrán que afrontar en razón de la función que desempeñan.¹²⁴ Asimismo, el apoderado del Ministerio de Defensa, una de las

¹²⁴ En el segundo debate en la Plenaria de la Cámara, el representante Obed de Jesús Zuluaga sostuvo: *"Y yo no sé Ministro y queridos colegas, si un militar que se gana no sé dos y medio, tres salarios mínimos, tenga con qué hacer una defensa para una tarea que le mandó el Estado al monte a enfrentar terroristas, a proteger a los ciudadanos de este país, 45 o 48 millones de ciudadanos. Y son policías y soldados humildes, son personas que vienen de familias campesinas, son policías y soldados que vienen de las clases menos favorecidas de las ciudades [...]"*. En el mismo sentido se expresó el representante Alfredo Bocanegra Varón: *"[...] estos trabajadores populares merecen que la sociedad los rodee en una actividad absolutamente delicada, donde exponen el primer valor, la vida, y el segundo, la libertad, de manera que allí nosotros no podemos más que decirle a estas madres, a estos padres, a estos hijos, a estos luchadores, que siempre que se traten actos relacionados con el servicio debe proceder una defensa técnica, cuando era abogado litigante tenía que ver muchas veces como acudían a demandar mis servicios ante la Fiscalía Soldados Profesionales, con un sueldo muy humilde y había solidaridad entre sus compañeros reuniendo un día de salario para tratar*

entidades promotoras del proyecto de ley, explicó en su intervención en este juicio de constitucionalidad que *“debido a que el verdadero propósito de la Ley es precisamente asegurar la defensa técnica y especializada de los uniformados que no estén en condiciones de asumir los costos de esta defensa por sí mismos, es claro que ese es el sustrato material de la ley”*.¹²⁵

Las anteriores precisiones en torno a la finalidad de la Ley 1698 de 2013 constituyen un dato relevante al momento de atribuir significado a sus disposiciones, de tal suerte que una interpretación teleológica llevaría a concluir que los recursos de FONDETEC sólo se destinarían a los integrantes de la fuerza pública que, además de cumplir con las demás condiciones previstas en la ley, no estén en posibilidad de asumir los costos de su defensa. Sin embargo, una lectura literal de las mismas permite entender que los recursos públicos destinados a financiar la defensa técnica y especializada de los integrantes de la fuerza pública benefician tanto los uniformados que carecen de medios económicos para sufragar su defensa, como a aquellos que disponen de rentas e ingresos suficientes para ello.

2.3.2. Lo anterior guarda una estrecha relación con la segunda de las condiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, debe satisfacer una erogación de recursos públicos destinada a financiar la dimensión prestacional de un derecho fundamental. Consiste en verificar si con la misma *se asegura el acceso a bienes y servicios por parte de las personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos*.

Al igual que ocurría con el primero de los requisitos examinados, una interpretación de las disposiciones acusadas en el sentido de amparar la cobertura de servicios legales para quienes dentro de las filas de la fuerza pública disponen de rentas e ingresos que les permiten sufragar su defensa, no estaría cubierta por las finalidades constitucionales que autorizan el otorgamiento de prestaciones con recursos públicos y, en general, por las que ordenan dar prioridad al gasto público social; dicha asignación de recursos públicos, en lugar de contribuir a reducir las diferencias sociales llevaría a aumentarlas, y en lugar de responder a criterios de justicia distributiva sólo podría explicarse como un gesto de mera liberalidad.

En contra de esta conclusión cabría argumentar, como lo sostuvo la mayoría en la sentencia que motiva este salvamento parcial de voto, que todos los integrantes de la fuerza pública están obligados a enfrentar mayores riesgos y responsabilidades, pues al usar las armas para un ejercicio legítimo de la defensa del Estado, han de estar en condiciones de soportar una especial fiscalización judicial y disciplinaria, razón por la cual se justificaría destinar recursos públicos para financiar su

de llenar el espacio de lo que se demandaba en honorarios [...]”. Acta de Plenaria de la Cámara de Representantes No. 256 del 10 de diciembre de 2013. Publicada en la Gaceta del Congreso 58 del 25 de febrero de 2014.

¹²⁵ Folio 99, cuaderno principal.

defensa técnica, cualquiera sea el nivel de rentas e ingresos de quienes se beneficien de dicha prestación. Esta idea se expresa en la exposición de motivos del proyecto que fue aprobado como Ley 1698 de 2013, al respaldar la creación de *“un derecho diferencial y de protección”* en materia de defensa técnica para los miembros de la fuerza pública, *“ya que ellos se encuentran en una relación de especial sujeción, diferente a la de cualquier colombiano”*.

Consideramos que este argumento puede emplearse para validar la creación de un sistema de defensa técnica especializado, el cual, cumpliendo con las restantes condiciones constitucionales que regulan la prestación del servicio de defensoría pública, entre ellas la contemplada en el artículo 282 numeral 4° de la Constitución, garantice a los integrantes de la fuerza pública una adecuada protección de su derecho de defensa, que se corresponda con la mayor exposición a controles penales y disciplinarios que deben asumir en razón de su función. Sin embargo, tal justificación no cubre la financiación indiscriminada de servicios legales, tanto en el ámbito nacional como internacional, para todos los integrantes de la fuerza pública, incluidos quienes reciben los más altos ingresos, pues a través de la mayor remuneración que, también con recursos públicos, se asigna a estos funcionarios, la sociedad les retribuye el alto riesgo y la enorme responsabilidad inherente a sus funciones. En ese orden de ideas, el destinar recursos públicos para sufragar de manera gratuita la defensa de los integrantes de la fuerza pública que reciben mayores ingresos carecería de justificación constitucional, ya que representaría un privilegio injustificado respecto de otras personas y servidores públicos que, devengando los mismos o aún menores ingresos, no tienen ni siquiera acceso al servicio ordinario de defensoría prestado por la Defensoría del Pueblo el cual, siguiendo las previsiones constitucionales, sólo se destina a las personas que carecen de recursos para sufragar su propia defensa.¹²⁶

2.4. Pero además de no cumplir con los requisitos específicos previstos en la jurisprudencia constitucional para los auxilios a través de los cuales se garantiza la dimensión prestacional de un derecho fundamental, las normas

¹²⁶ La ley 941 de 2005, *“Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública”*, dispone en su artículo 43: *“Gratuidad.* La defensoría pública es gratuita y se prestará en favor de aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer la defensa de sus derechos, con el fin de asumir su representación judicial.// Excepcionalmente, la defensoría pública podrá prestarse a personas que teniendo solvencia económica, no puedan contratar un abogado particular por causas de fuerza mayor. Estos casos serán reglamentados por el Defensor del Pueblo, para lo cual se tendrán en cuenta factores como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las demás necesidades del proceso. En estos eventos el Defensor del Pueblo ordenará el cobro de la asistencia profesional según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado.// Las Defensorías Regionales o Seccionales y personeros municipales deberán corroborar de manera breve y sumaria, previamente a la designación del defensor público, la imposibilidad o incapacidad económica de la persona a quien se va a prestar el servicio, así como la necesidad del mismo.

acusadas no satisfacen algunas de las condiciones generales definidas por la jurisprudencia constitucional, sintetizadas en el numeral 2.2. de este salvamento de voto, toda vez que:

2.4.1. Si bien determinan de manera concreta y explícita la *finalidad*, *destinatarios* y *alcances materiales* de la prestación del servicio de defensa técnica y especializada, omiten señalar las *condiciones* y *criterios de asignación, publicidad e impugnación*. En efecto, ninguna de las disposiciones de la Ley 1698 de 2013 señala los criterios que orientarán la distribución de los recursos del Fondo, los mecanismos para dar a conocer y posibilitar la controversia de las decisiones atinentes a la selección o exclusión de los procesos seguidos contra integrantes de la fuerza pública en los que se surtirá la defensa técnica con cargo a recursos de FONDETEC. Consideramos, por tanto, que para dar cumplimiento cabal a esta exigencia, la aplicación del auxilio establecido en las normas acusadas se supedita a la expedición de una ley en la que se determinen de manera clara y precisa los criterios que orientarán la asignación de los recursos del Fondo, incluyendo previsiones específicas para asegurar que la misma se focalice en aquellos integrantes de la fuerza pública que no cuenten con rentas e ingresos suficientes para sufragar su defensa y que la destinación de los recursos se efectúe con arreglo a criterios de eficiencia y equidad. Asimismo, es preciso que la ley defina los mecanismos de publicidad e impugnación de las decisiones relativas a la prestación de servicios de defensa con cargo al mencionado Fondo.

2.4.2. Por otra parte, la destinación de recursos públicos para la financiación del sistema de defensa técnica de integrantes de la fuerza pública no se encuadra en ninguna de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, dentro de cuya vigencia se expidieron las normas acusadas. En el capítulo V de dicho Plan de Desarrollo, titulado “*Consolidación de la Paz*”, se incluye un componente dedicado a la “*Modernización del Sector Seguridad y Defensa*”, en el que a su vez se prevé un lineamiento específico titulado “*2. Esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública*”, en el cual se incluye la atención en salud, educación, recreación, vivienda y capacitación laboral y en derechos humanos para los integrantes de la fuerza pública.¹²⁷ Entretanto,

¹²⁷ Como contenidos de este lineamiento se establecen los siguientes: “*Dadas las condiciones especiales de riesgo y dedicación que implica el desempeño profesional de militares y policías se trabajará en la eficiencia en la asignación y administración de recursos, que permita proveer una atención adecuada a la demanda de servicios de salud, educación, recreación y la ampliación de los mecanismos de asignación de vivienda a miembros de la Fuerza Pública, heridos y dados de baja en combate, y sus familias. De igual manera, se continuará impulsando el proceso de fortalecimiento del capital humano de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para que logren un futuro laboral al terminar su carrera en la Fuerza Pública. Finalmente, se continuará trabajando para que las Fuerzas Militares alcancen la legitimidad frente a la sociedad nacional e internacional, al demostrar que están conformadas por seres humanos integrales, formados con excelencia académica, ética y humanística para ser líderes, estrategas y comandantes respetuosos de las normas constitucionales, los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.*” Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza, más seguridad. Tomo I, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 509.

dentro del componente de justicia también incorporado en el capítulo V del Plan de Desarrollo se prevé un lineamiento denominado “*e. Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)*”, en el cual tampoco se incluye un componente específico dedicado a la defensa técnica y especializada de los integrantes de la fuerza pública.¹²⁸ En relación con la prestación del servicio de defensa técnica, en el componente “*j. Articulación del Estado y estructura institucional eficiente*”, se señala lo siguiente: “*El Sistema Nacional de Defensoría Pública debe atender de manera diferenciada a los retos de defensa técnica y de representación y atención jurídica a víctimas; esto en el sistema penal mixto y acusatorio, en el sistema de responsabilidad penal de adolescentes y justicia y paz, entre otros.*”¹²⁹ En definitiva, la prestación con cargo a recursos públicos establecida en las normas acusadas no se encuentra comprendida dentro de ninguna de las políticas públicas definidas en el Plan de Desarrollo, razón por la cual, a fin de dar cumplimiento a esta exigencia, debió condicionarse su aplicación a que fuera incluida dentro del Plan de Desarrollo del siguiente cuatrienio.

2.4.3. Otra de las condiciones para que no se configure una infracción del artículo 355 superior consiste en que el auxilio o subvención reporte beneficios a la sociedad en su conjunto, en tanto contribuya a reducir las diferencias sociales y garantice “*la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales*” evitando que los recursos públicos “*se entreguen a quienes menos los necesitan o menos los merecen*”. Como ya se expresó, las normas acusadas sólo satisfacen tales requerimientos en tanto los recursos del Fondo destinado a sufragar la defensa técnica de los integrantes de la fuerza pública se focalicen en aquellos de sus miembros de menores ingresos y que carezcan de los medios económicos para costear su defensa. De lo contrario, esta se torna en una prestación regresiva en términos de redistribución de los recursos públicos y reducción de las diferencias sociales.

2.4.4. Asimismo, se requiere que el auxilio no tenga vocación de permanencia. En relación con este aspecto es preciso señalar que, de acuerdo a lo establecido en las normas acusadas, ni el funcionamiento del Sistema de Defensa Técnica para los integrantes de la fuerza pública, ni del Fondo especial encargado de financiarlo están sujetos a un término definido de duración, razón por la cual, visto desde esta perspectiva, se incumpliría la

¹²⁸ Dentro de este componente se prevé: “*Se requiere contar con una Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado. Entre éstos, el desarrollo de un sistema de administración del riesgo jurídico que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos, la promoción de la conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales, la defensa articulada del Estado en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana*”. *Ibíd.* p. 521.

¹²⁹ *Ibíd.* p. 524.

exigencia de temporalidad que deben tener las prestaciones a personas naturales con cargo a recursos públicos, para no ser violatorias de prohibición prevista en el artículo 355 superior. La aplicación de las normas demandadas debió, por tanto, condicionarse a que el legislador definiera el alcance temporal del auxilio a personas naturales con cargo a recursos públicos que en ellas se establece.

2.5. Por las consideraciones expuestas, consideramos que la Corte debió declarar la exequibilidad de las normas acusadas, en relación con el cargo analizado, bajo el entendido que la prestación del servicio de defensa técnica con recursos públicos sólo beneficiará a aquellos integrantes de la fuerza pública de escasos recursos que carezcan de los medios económicos y deban asumir cargas desproporcionadas para financiar su propia defensa. Asimismo, el funcionamiento del Fondo establecido en las normas acusadas debió supeditarse a la inclusión del mencionado auxilio dentro del Plan de Desarrollo y a la expedición de una ley en la que se determinen de manera clara y precisa: (i) el alcance temporal de la medida; (ii) los criterios que orientarán la asignación de los recursos del Fondo, incluyendo previsiones específicas para asegurar que la misma se focalice en aquellos integrantes de la fuerza pública que no cuenten con rentas e ingresos suficientes para sufragar su defensa y que la destinación de los recursos se efectúe con arreglo a criterios de eficiencia y equidad; (iii) los mecanismos de publicidad e impugnación de las decisiones relativas a la prestación de servicios de defensa con cargo al mencionado Fondo.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado