



Bogotá, D.C., - 3 SEP 2014

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

**Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de 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” y, en forma subsidiaria, contra sus artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 16.**

**Accionante: Iván David Márquez Castelblanco.**

**Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

**Expediente D-10307**

**Concepto - 5 8 2 2**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1° superiores, presentó el ciudadano Iván David Márquez Castelblanco contra la totalidad de la Ley 1698 de 2013 y, en forma subsidiaria contra los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 16 del mismo cuerpo normativo, cuyo texto íntegro se transcriben a continuación (subrayado los artículos demandados en forma subsidiaria):

*“LEY 1698 DE 2013*

*(Diciembre 26)*

*Reglamentada por el Decreto Nacional 124 de 2014.*

*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 7° 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.

## TÍTULO. 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 (Fondetec) 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 Fondetec 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 ADMINISTRACIÓN DEL FONDO

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



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General

Concepto - 5822

*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*



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto - 58223

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 (Fondetec) 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



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General

Concepto - 58227

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”.

### 1. Planteamientos de la demanda

Aduce el accionante que la totalidad de la norma demandada viola lo dispuesto en los artículos 152 y 157 de la Constitución Política Colombia por cuanto en su trámite se desconocieron algunas obligaciones constitucionales.

Para justificar esta acusación, en primer lugar señala que la disposición violó la reserva de ley estatutaria, por cuanto el texto demandado no regula un asunto relativo a la vida militar sino que, en su criterio, dispone sobre un aparte del núcleo esencial del derecho de defensa, como lo es el derecho a la defensa técnica de los militares. En razón de lo anterior, concluye, el Congreso no podía sustraerse del trámite especial previsto en la Constitución para las disposiciones de tipo estatutario.

En segundo lugar, aduce como vicio de trámite el desconocimiento de la comisión constitucional permanente competente para la aprobación de la iniciativa. En este sentido, dado que, según el accionante, la referida disposición no regula ningún asunto relativo a la vida militar, a la seguridad nacional, ni contenidos análogos, sino que regula un derecho fundamental, considera que la misma debió tramitarse ante las Comisiones Primeras Constitucionales que, según la Ley 3ra de 1992, son el escenario en que debe darse la discusión y aprobación de las leyes relativas a los derechos y deberes de las personas, y no ante las Comisiones Segundas. Aunque dicho argumento se refuerza en atención al supuesto carácter de reserva de ley estatutaria que entiende que existe



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
Procurador General

Concepto - 5822

para regular el objeto de la norma demandada, agrega que el asunto relativo a la comisión resulta ser autónomo y exigible en atención al tema regulado y no sólo en razón al rango especial de la ley.

En tercer lugar en la demanda se plantea que en el trámite ocurrió un vicio de elusión del debate democrático. De manera más específica, el actor manifiesta que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, a pesar que el Representante Carlos Germán Navas Talero solicitó votación nominal, el Presidente de la Corporación, el Representante Hernán Penagos, decidió que se hiciera votación en bloque. De igual forma señala que los Representantes Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo dejaron constancias relativas a que se les apagó el micrófono y que no les permitió participar en el debate, a partir de lo cual concluye que no sólo hubo una violación formal del reglamento del congreso sino que además esta violación tuvo incidencia en la importancia material del debate, como presupuesto para salvaguardar las garantías democráticas.

De otra parte, para sustentar sus peticiones subsidiarias, el accionante estima que los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 transgreden el artículo 355 de la Constitución Política pues entiende que éstas establecen un sistema para efectuar donaciones a los particulares, a través del financiamiento de la defensa técnica a los militares.

Finalmente, aduce que el artículo 16 demandado transgrede el principio de unidad de materia, por cuanto considera que esta norma dispone, que permite que militares que ostenten el título de abogados puedan ser contratados para efectuar la referida defensa, versa sobre el derecho al trabajo y no sobre la defensa técnica de los militares. Por todo lo anterior el accionante solicita la inexequibilidad de la disposición acusada.

## **2. Problema jurídico**

De acuerdo con la demanda arriba resumida, el jefe del ministerio público encuentra varios problemas propuestos por los demandantes que deberán resolverse en el presente proceso:

En primer lugar deberá establecerse si la disposición acusada regula parte del núcleo esencial del derecho de defensa y, en consecuencia, si la misma debía ser tramitada como Ley Estatutaria.

A continuación deberá constatarse si la aprobación del proyecto por parte de las Comisiones Segundas Constitucionales, en lugar de las Primeras, desconoció la obligación de tramitar la ley en estudio en la comisión correspondiente en atención a su temática.

En tercer lugar deberá determinarse si en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes se dio una elusión del debate parlamentario que vicia el trámite evaluado.

Resueltos los puntos anteriores, esta vista fiscal pasará a estudiar las pretensiones subsidiarias de la demanda, debiendo para ello analizar si el sistema creado en la ley acusada implica la institución de un sistema de donaciones, prohibido constitucionalmente, y, si la habilitación a los militares abogados para ser defensores en el sistema en estudio desconoce el principio de unidad de materia.

## **3. Análisis constitucional**

El jefe del ministerio público estima que la disposición acusada es constitucional por los cargos enervados, tanto contra su integridad como contra las disposiciones particular y subsidiariamente demandadas.

En primer lugar, no es cierto que la disposición regule apartes del núcleo esencial del derecho fundamental a la defensa técnica, sino que, por el contrario, la misma establece una prestación pública que la posibilita, asuntos diversos en razón a que la reserva de ley estatutaria es de naturaleza e interpretación restrictiva y no abarca las facetas prestacionales del derecho.

De otro lado, si bien es cierto que la ley en estudio regula un asunto conexo al derecho de defensa de los militares, no por ello puede concluirse que la comisión primera era la única habilitada para tramitarlo, ya que también es igualmente cierta su conexión con los temas propios de la segunda, y el criterio que rige el reparto entre las comisiones, cuando existe multiplicidad de opciones, es la flexibilidad en orden a la conexión temática real con los asuntos propios de la comisión constitucional.

En tercer lugar, esta jefatura considera que no se eludió el debate por cuanto, si bien es cierto que el presidente de la respectiva cámara no sometió a discusión artículo por artículo la iniciativa, con lo cual efectivamente se cometió un error en el trámite legislativo, éste en todo caso no tiene la entidad suficiente para viciar la constitucionalidad de la norma demandada, en tanto no impidió el debate democrático ni cercenó los instrumentos que se tenían a disposición los congresistas para la participación.

En cuarto lugar, esta vista fiscal considera que la Corte debe inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la presunta violación del artículo 355 de la Constitución, pues el accionante confiere a esta norma constitucional un alcance que la misma no posee y por ello no ofrece un verdadero parámetro de constitucionalidad que permita juzgar la norma demandada.

Finalmente, se estima que el artículo 16 no rompe la unidad de materia de la ley demandada, pues en el mismo se regula un asunto conexo al sistema de defensa técnica.

A continuación se profundizará en cada una de las razones anunciadas.

### **3.1. El objeto de la Ley 1698 de 2013 no tiene reserva constitucional de ley estatutaria**

El accionante considera que se ha desconocido la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 constitucional porque entiende que la Ley 1698 de 2013 regula el núcleo esencial del derecho de defensa pero se tramitó como ley ordinaria.

Sobre este punto conviene recordar la concepción de núcleo esencial que ha sido utilizada por la jurisprudencia constitucional, es aquella que lo entiende como el conjunto de atribuciones y potestades sin las cuales el derecho no sería reconocido como tal<sup>1</sup>.

En razón de lo anterior, una ley que regule el núcleo esencial de un derecho sería aquella que dispusiera sobre los mínimos, ya sea estableciendo sus características básicas o sus límites, excepciones o restricciones<sup>2</sup>, pero como la Ley en estudio no efectúa tal regulación, entonces no se desconoció la competencia del legislador estatutario. En este sentido, debe precisarse que el artículo 152 no defirió al legislador estatutario la regulación de todo evento ligado a los derechos fundamentales, sino solamente la de sus elementos estructurales, de

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-319-2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-370-2006 (MM. PP. Manuel Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-370-2006 (MM. PP. Manuel Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández). Sin perjuicio de lo sostenido en las citadas esta sentencia, en todo caso debe advertirse que esta jefatura no desconoce que la regulación integral de derechos fundamentales debe tramitarse como ley estatutaria incluso si en la misma éstos no se restringen o limitan.

modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de estos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio<sup>3</sup>.

En efecto, desde los primeros momentos de la jurisprudencia constitucional se reconoció que lo previsto en el artículo 152 superior no podía entenderse como una negación absoluta de la competencia del legislador ordinario para pronunciarse sobre los derechos fundamentales, puesto que de lo contrario se tendría que la excepción (la expedición de leyes estatutarias) se convertiría en la regla general, porque todas las leyes tienen relación, en mayor o en menor medida, con los derechos fundamentales<sup>4</sup>.

De otro lado, se tiene que la ley acusada se ocupa primordialmente de la creación y organización del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, estableciendo las condiciones y recursos que permitan la prestación de los servicios jurídicos que garanticen a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública una adecuada representación ante autoridades judiciales y disciplinarias (artículo 2 de la Ley 1698 de 2013). Lo que, en concepto de esta jefatura, significa que la ley censurada, lejos de afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales del acceso a la justicia y la defensa de los miembros de la Fuerza Pública, se ocupa de la dimensión prestacional de este derecho, estableciendo las condiciones requeridas para prestar servicios jurídicos especializados.

Así, en razón de lo anterior, es dable concluir que la regulación efectuada está dentro de la competencia del legislador ordinario, siguiendo en este punto una de las reglas utilizadas por la jurisprudencia constitucional a la hora de definir si determinada norma debió tramitarse o no como ley

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-965-2012, M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-145-1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

estatutaria, cual es la utilizada en la sentencia C-979 de 2010, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 1151 de 2007 que regula la prestación del servicio de telemedicina, concluyendo que se actuó conforme a la Constitución al ser tramitada como ley ordinaria, señalando que:

*“[L]a telesalud o telemedicina dice relación con un aspecto operativo de la prestación de los servicios de salud que se espera sea ofrecido de manera transversal –como se verá mas (sic) adelante- a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud por los municipios y distritos, mediante sus afiliaciones al régimen contributivo y subsidiado, así como en ejercicio de sus competencias en Salud Pública, aspecto que per se nada tiene que ver con la regulación de derechos y deberes fundamentales”<sup>5</sup>.*

En síntesis, llevando la misma lógica utilizada en la sentencia citada al caso de la norma *sub examine*, esta vista fiscal concluye que el legislador ordinario era competente para aprobar la Ley 1698 de 2013 puesto que su objeto no es de aquellos que se encuentra reservado para el legislador estatutario dado que en la misma no se regula el núcleo esencial de los derechos fundamentales de defensa y acceso a la justicia sino que, se reitera, ésta únicamente versa sobre la prestación de servicios jurídicos especializados, es decir, se limita a la fase prestacional de estos derechos.

Por último no está de más afirmar que el núcleo esencial de los derechos de defensa y acceso a la justicia de los miembros de la Fuerza Pública ya está garantizado por la legislación vigente y que, en consecuencia, lo que se está haciendo con esta nueva ley es precisar la esfera prestacional del derecho, pues pensar lo contrario sería tanto como decir que los militares no tendrían derecho a la defensa técnica o que ésta no podría ejercerse si la presente ley fuera inexistente, lo cual es falso.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-979-2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

### **3.2. La comisión segunda constitucional permanente era competente para tramitar la presente ley**

El accionante sostiene que se ha incurrido en un vicio de trámite en razón a que el proyecto de ley que dio origen a la Ley 1698 de 2013 fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente desconociendo la distribución de competencias temáticas realizada por la Ley 3° de 1993 (por delegación expresa de la Constitución Política).

Para determinar si en el presente caso existe una violación de las normas constitucionales esta vista fiscal considera que resulta pertinente remitirse a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en casos anteriores ha reiterado que la distribución temática realizada por el legislador entre las comisiones constitucionales permanentes debe ser aplicada con cierto grado de flexibilidad cuando se está analizado un proyecto de ley que reviste una duda razonable respecto de cuál es su materia dominante. Esta flexibilidad ha sido justificada por esa corporación ateniendo a las siguientes razones:

*“1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.*

*2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el Parágrafo 2° - artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 [...].*

*3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate.*

[...]

*Si, de acuerdo con lo anterior, es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante.*

*4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 n.l. 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.*

[...]

*De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley”<sup>6</sup>.*

Ahora bien, volviendo al análisis concreto de la ley demandada, debe admitirse que si bien la misma tiene relación con algunos derechos fundamentales, como ocurre con la mayoría de normas, su materia y objeto principal no es ese, sino que la misma versa sobre la prestación de determinados servicios jurídicos a los miembros de la fuerza pública que se enfrenten a procesos judiciales<sup>7</sup>.

Y, como se vio en el acápite anterior, el objeto del proyecto de ley que dio origen a la Ley 1698 de 2013 no está sometido a la reserva de la ley estatutaria y, a pesar de tener relación con el derecho de defensa (como garantía del debido proceso) de los miembros de la Fuerza Pública, tiene una relación directa con la defensa nacional y Fuerza Pública que, precisamente, es uno de los ejes temáticos fundamentales de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2001, reiterado en C-011-2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>7</sup> Esto último, siempre y cuando no se trate de alguno de los procesos expresamente excluidos de los efectos de la norma en el artículo 7 de la Ley 1698 de 2013.

Por lo tanto, para el jefe del ministerio público la decisión del órgano legislativo de asignar el proyecto de ley presentado por el gobierno a la Comisión Segunda resulta razonable pues existen elementos relevantes dentro del proyecto que están directamente encaminados al fortalecimiento de la Fuerza Pública y que, a su vez, inciden en la defensa nacional. De tal forma que, al hacer un análisis sobre la configuración o no de un vicio constitucional en el trámite, aplicando el criterio de flexibilidad desarrollado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia constante, se tiene que el proyecto de ley fue respetuoso de la Constitución Política, pues el que haya sido repartido a la Comisión Segunda obedece a una decisión razonable, y no arbitraria, fundada directamente en el contenido del proyecto.

### **3.3 Inexistencia de elusión del debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes**

El accionante plantea que la ley es cuestión es inconstitucional porque considera que en el debate surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes ocurrió una elusión en el debate parlamentario cuando se omitió dar curso a la votación artículo por artículo de la iniciativa, a pesar que el Representante Navas Talero así lo había solicitado.

Esta jefatura desea resaltar que el accionante tiene razón al manifestar que al interior del referido debate existió una irregularidad procesal. No obstante, considera que ésta en todo caso no tiene la entidad suficiente para catalogarse como *elusión del debate* y, en consecuencia, no tiene la capacidad de viciar la constitucionalidad de la ley.

En efecto, en el Acta de Plenaria de la Cámara de Representantes número 257 del 11 de Diciembre de 2013 puede encontrarse el proceso de aprobación en segundo debate del proyecto de ley número 151 de 2013 Cámara - 132 de 2013 Senado, 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. Y, al revisarla, puede constatarse que una vez aprobada la proposición afirmativa del informe de ponencia, el Senador Navas Talero, solicitó que se efectuara una votación nominal y separada de cada uno de los artículos, porque anunció que intervendría en la mayoría de ellos, y porque tenía observaciones para el Ministro de Defensa. En sus propias palabras: *“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”*.

De igual forma, allí también puede leerse que, con motivo de esa solicitud, el Presidente de la Plenaria requirió al Secretario de la Corporación para que diera lectura al artículo 159 del Reglamento del Congreso, el cual asigna al Presidente de la célula legislativa la facultad de ordenar la discusión de los proyectos de Ley *“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”*. Razón por la cual el presidente ordenó que se efectuara la votación en bloque de todo el articulado, a partir de la cual resultó que el texto de todo el proyecto fue aprobado junto con las proposiciones formuladas.

No obstante lo anterior, debe advertirse que el artículo 134 de la Ley 5 de 1992 confiere a los Congresistas el derecho de solicitar la votación de los proyectos en forma separada y, en razón de tal solicitud, el Presidente debe evaluar el consenso sobre la forma de votación propuesta. Y sólo si no existe tal consenso *“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”<sup>8</sup> puede decidir la forma como se adelantará la votación.

Por lo tanto, debe resaltarse que el derecho que confiere el artículo 134 del reglamento del congreso no consiste en obligar a que se efectúe la votación por separado de cada artículo, sino que corresponde con la opción de que la solicitud de votación separada del articulado sea sometida a la respectiva corporación, y finalmente, que la mesa directiva sólo decida la forma de ordenar la votación en caso de ausencia de consenso.

Conforme lo anterior, el jefe del ministerio público estima que el Presidente de la Plenaria del Congreso efectuó una aplicación inadecuada del artículo 159 y que, 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 den forma principal.

Sin embargo, para que dicha irregularidad fuese capaz de viciar el trámite legislativo, en razón a la elusión del debate, esa transgresión al reglamento también debe implicar la violación de alguno de los principios que rigen la aprobación de las leyes, conforme lo exige el principio de instrumentalidad de las formas.

En efecto, cuando la Corte Constitucional ha categorizado el fenómeno de la elusión del debate, ha manifestado que éste puede acontecer de dos formas. La primera, denominada elusión formal, opera cuando la célula legislativa omite efectuar la deliberación o la votación de una iniciativa que le es puesta a consideración. Y la segunda, correspondiente a la *elusión material*, se configura cuando a pesar del cumplimiento externo del requisito de discusión y de votación para aprobar un proyecto, la

---

<sup>8</sup> Artículo 134, Ley 5 de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto - 5822

deliberación es solo aparente, ya que la autonomía del tema discutido y votado es tal, que efectivamente requería una deliberación expresa<sup>9</sup>. En cualquier caso, la elusión del debate es un vicio cuando implica una renuncia a la competencia legislativa de discutir o aprobar un proyecto de Ley.

En atención a lo anterior, esta jefatura estima que la irregularidad presentada, en primer lugar, no tiene la capacidad de configurar una *elusión formal del debate*, ya que el fenómeno acaecido no se equipara con la omisión de la discusión ni de la votación del entonces proyecto de ley, sino que implicó la *imposición apresurada de un tipo de votación*, como es la aprobación en bloque de la iniciativa. En este sentido, dado que la irregularidad referida no impidió la discusión o el debate, sino que tan sólo prescribió una forma concreta de voto, se concluye que formalmente sí existió una votación y, en tal sentido, que no se puede predicar una elusión formal del mismo.

De otro lado, el jefe del ministerio público encuentra que tampoco existe un vicio de inconstitucionalidad por *elusión material del debate*, pues la irregularidad encontrada no impidió que la iniciativa fuera efectivamente discutida y aprobada en su materialidad, ni tampoco impidió el ejercicio de los derechos de oposición o el ejercicio de sus derechos parlamentarios al Representante Navas Talero. Veamos.

En efecto, esta vista fiscal constata que, a pesar que la Ley evaluada fue aprobada en la sesión del 11 de diciembre de 2013, como consta en el Acta número 257 de tal fecha, el Proyecto de Ley realmente empezó su debate desde la sesión anterior del 10 de diciembre del mismo año, plasmada en el acta 256. Y que en el acta de la referida sesión del 10 de diciembre de 2013 puede evidenciarse que el entonces proyecto de ley fue

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández), aparte 8.11.5.1.2.1.IX

ampliamente discutido, especialmente por el Representante Navas Talero. De igual forma, se encuentra que en el debate parlamentario de la iniciativa participaron los Representantes Iván Cepeda Castro, quien se opuso al proyecto de ley; Carlos Germán Navas Talero, quien se opuso al proyecto; Hernando Hernández Tapasco, quien también se opuso y Obed de Jesús Zuluaga Henao quien, por el contrario, manifestó su apoyo al mismo. Y que una vez participaron todos los parlamentarios referidos, el Presidente sometió a consideración de la Plenaria si se constituían en sesión permanente, decisión que no se pudo adoptar porque se había desintegrado el quorum.

En razón de lo anterior, el proyecto se anunció para la siguiente sesión, y en consecuencia el mismo continuó su trámite en la sesión del 11 de diciembre de 2013, en la cual continuaron interviniendo los Congresistas, participando activamente en el debate los Representantes Hugo Orlando Velázquez Jaramillo quien manifestó su apoyo al proyecto de Ley; Hugo Orlando Velázquez Jaramillo, aduciendo que el estado puede garantizar la defensa técnica de los militares; Alfredo Bocanegra Varón, apoyando el proyecto; Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas aduciendo unos posibles vicios de inconstitucionalidad; Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, coadyuvando los vicios de inconstitucionalidad que se habían anunciado; Hernando Alfonso Prada Gil apoyando la constitucionalidad del proyecto; Ángela María Robledo Gómez como vocera del partido verde, oponiéndose a que el Estado pagara la defensa de los militares; Alba luz Pinilla Pedraza oponiéndose al proyecto al no compartir la existencia de una defensoría paralela y señalando la prohibición constitucional para de establecer donaciones.

Una vez se efectuaron las intervenciones referidas, la Plenaria procedió a aprobar la proposición positiva de la ponencia, y a aprobar en bloque el articulado, junto con las proposiciones sustitutivas que se habían presentado de los artículos 8, 9 y 11.

Finalmente, como fue desoída la petición de votación nominal y separada de los artículos que había solicitado el Representante Navas Talero, dicho congresista decidió dejar una constancia relativa a la presunta limitación del derecho a la palabra de la oposición, manifestando que no estaba de acuerdo con que se financiara la defensa técnica a los militares con el erario público.

Y si bien en su intervención, que puede consultarse en el acta referida, se encuentran algunos reparos al proyecto de Ley<sup>10</sup>, y es cierto que tales observaciones podrían contribuir a mejorar el debate y la votación del proyecto, lo cierto es que las mismas ya habían sido expresadas generalmente en la intervención que el Representante había efectuado en el debate efectuado en el día anterior y no se materializaron nunca como proposiciones que hubieran alterado el articulado y el orden mismo la votación. Tanto, que el Presidente de la Corporación le reprocha al Representante que a pesar de sus intervenciones no *“referenció de manera detallada los artículos a los que quería se le hiciera referencia precisa”* sino que dicho acto ocurrió sólo después de la votación.

De otra parte, esta jefatura llama la atención sobre el hecho de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de Ley 5 de 1992, las proposiciones sustitutivas y modificativas que sean presentadas, *deben votarse en forma previa al artículo originalmente dispuesto para votación*. Por lo que si el Congresista mencionado hubiere querido mejorar el articulado a través de sus iniciativas, lo cierto es que el mismo pudo hacer uso de las proposiciones, inclusive proponiendo la supresión de alguna aparte del entonces proyecto de ley.

<sup>10</sup> Después de la votación, el Representante manifestó que no estaba de acuerdo que el erario público cancelara la defensa técnica de los militares, que no encontraba que la iniciativa previera que la defensa debía ser por delitos cometidos en razón o con ocasión del servicio, que en las exclusiones previstas no aparecían los delitos contra lo que se llama administración de justicia ni los falsos positivos, que consideraba que el proyecto establecía donaciones y que no entendía la conexión temática existente entre el proyecto y la habilitación de los oficiales abogados como defensores. El presente concepto no contestará tales reparos, en la medida que no hagan parte de los cargos formulados y porque el juicio de constitucionalidad no está llamado para responder los reparos de inconveniencia que evidencien los congresistas en el debate parlamentario y que finalmente resulten ser derrotados en el Congreso.

En este sentido, para esta vista fiscal la falta de proposiciones permite inferir razonablemente que la intención del citado Representante con la petición de votación separada *no era tener la posibilidad de mejorar el proyecto* sino simplemente efectuar una oposición total al mismo a través de una herramienta procesal. En otras palabras, que la intención del Representante con la votación por separado no correspondía al deseo efectivo de poder depurar algunos aspectos del proyecto sino simplemente la de mostrar su inconformidad total con la iniciativa.

Lo anterior resulta relevante para el jefe del ministerio público, no porque sea improcedente hacer oposición, sino porque en razón a la instrumentalidad de las formas el medio más expedito y eficaz para manifestar la inconformidad total a un proyecto de Ley es la votación en bloque y no su votación fragmentada, herramienta pertinente para buscar cambios parciales del mismo en lugar de totales.

Así, lo manifestado evidencia que la imposición de la votación en bloque por parte del Presidente de la plenaria en nada afectó el derecho 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, ante la ausencia de proposiciones de depuración.

En suma, visto el debate parlamentario y la oposición del Representante Navas Talero, se advierte que la mismo no versó materialmente en torno a ciertas propuestas puntuales para mejorar la iniciativa, ya sea a través de su modificación o de la supresión de ciertos aspectos, sino que su inconformidad se fundaba en su oposición total al entonces protecto. Lo que implica que la votación en bloque no tenía la capacidad de afectar ningún derecho de las minorías ni la trasgresión de ningún principio del

debate democrático y, en consecuencia, significa que no hubo vicio de constitucionalidad de elusión material del debate.

### **3.4 El proyecto en estudio no implica la realización de una donación prohibida por el artículo 355 de la Constitución Política**

Plantea el accionante que los artículos 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 transgreden el artículo 355 de la Constitución Política en el entendido que estipulan un sistema para efectuar donaciones a los particulares, a través del financiamiento de la defensa técnica a los militares. No obstante, el jefe del ministerio público estima que los cargos enervados carecen de pertinencia, por lo cual la Corte debe inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo.

En efecto, cuando se analiza el alcance de la prohibición contenida en el artículo 355 de la Constitución pueden precisarse varios detalles que permiten inferir su verdadero alcance, como son los siguientes.

En primer lugar, la Corte Constitucional ha precisado que *“el auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracteriz[a] por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo”*<sup>11</sup>. En tal sentido, para que se configure la prohibición del artículo 355 debe otorgarse la transferencia gratuita de un bien estatal.

Igualmente, la Corte Constitucional ha precisado que no se puede confundir con el deber Estatal de fungir como garante de los derechos fundamentales con las donaciones prohibidas. Así las cosas:

*“La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-739 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

*expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva”<sup>12</sup>.*

Finalmente, debe aclararse también que incluso en aquellos eventos donde el Estado va a efectuar una *transferencia gratuita de un bien a un particular* existe una habilitación constitucional siempre y cuando se cumplan cuatro requisitos específicos como son:

*“1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión. 3. Toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos, sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. 4. Debe respetar el principio de igualdad”<sup>13</sup>*

Aclarado lo anterior, esta vista fiscal considera que en la demanda el actor confunde el fenómeno de la donación, prohibido por la Constitución, con el papel del Estado como garante de derechos fundamentales de las personas, en el cual están perfectamente inscritos los miembros de las fuerzas públicas que, además de tener la condición de personas, son subordinados del Estado. Por lo tanto, para esta jefatura resulta claro que la Ley en evaluación regula la prestación de un servicio que constitucionalmente puede estar a cargo del estado, como es el sistema de defensoría pública, y así mismo no implica la transferencia de dominio de un bien estatal a los particulares.

En este sentido, siguiendo la misma lógica del demandante, si la presente ley demandada implicara una donación, debería concluirse que también estaría constitucionalmente prohibido el servicio de la defensoría del

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

pueblo, por implicar también una donación, lo que no sería más que un absurdo constitucional.

En razón a dicha confusión conceptual del accionante, esta jefatura concluye que no se ha proporcionado un verdadero parámetro de constitucional que permita el análisis de la norma demandada y, en consecuencia, considera que la Corte debe inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre este cargo.

### **3.5. El artículo 16 de la Ley 1698 de 2013 no transgrede la unidad de materia**

Finalmente el accionante sostiene que el artículo 16 de la Ley 1698 de 2013 desconoce el principio de unidad de materia al prever que los miembros de la Fuerza Pública en servicio, que sean abogados debidamente habilitados, puedan *“ejercer la abogacía ante la respectiva autoridad judicial o administrativa, según corresponda [...] siempre y cuando con ocasión del cargo o empleo del uniformado, se le asignen funciones relacionadas con la defensa litigiosa de los intereses de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Fuerzas Militares”*<sup>14</sup>.

No obstante lo afirmado en la demanda, esta vista fiscal considera que la disposición censurada sí respeta la unidad de materia de la ley en tanto guarda conexidad con la finalidad de ésta, cual es la prestación de servicios jurídicos para la defensa litigiosa (judicial y disciplinaria) de los miembros de la Fuerza Pública, mediante el Sistema de Defensa Técnica y Especializada.

En efecto, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración y dentro de las competencias constitucionales, incluyó una disposición normativa

---

<sup>14</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley publicada en la Gaceta del Congreso No. 877 del 30 de octubre de 2013.

que permite a los miembros de la Fuerza Pública que además de estar en servicio activo sean abogados, ejercer esta profesión cuando le sean asignadas funciones relacionadas con la defensa litigiosa de los intereses de Nación (fuerzas militares) y, de esta forma, establece una habilitación por ministerio de la Ley que contribuye al fortalecimiento del Sistema de Defensa Técnica y Especializada.

Por lo tanto, como el parámetro de la unidad de materia debe evaluarse desde el objeto de la Ley, es decir, la creación de un sistema de defensa técnica para los miembros de la fuerza pública, y el artículo efectúa la habilitación especial de un sujeto como apto para la prestación del referido servicio, se concluye que uno y otro son temas directamente conexos y que, por tanto, se respetó la constitución en orden al cargo formulado.

#### 4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional **INHIBIRSE** de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la presunta violación del artículo 355 de la Constitución. Y, en segundo lugar, solicita que declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas por los demás cargos enervados.

De los Señores Magistrados,



**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

ABG/DFFM