

Sentencia C-146/01

PROCURADOR DELEGADO-Carácter del nombramiento

AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO-Calidad

COSA JUZGADA MATERIAL-Existencia

PROCURADOR DELEGADO-Calidad

AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO-Remuneración por desempeño ocasional en encargo y transitorio

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Personal de seguridad

PERSONERO MUNICIPAL-Carácter de nombramiento

-Sala Plena-

Referencia: expediente D- 3125

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 180, parcial, y 182, parcial, del Decreto Nro. 262 de 2000, “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”

Actor : Jaime Enrique Lozano.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero del año dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano de la referencia demandó parcialmente los artículos 180 y 182 del Decreto 262 del año 2000.

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

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas. Se subraya lo acusado.

“Decreto 262 del 2000

(22 de febrero)

“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”

“Artículo 180. Servidores que tienen la calidad de agentes del Ministerio Público. Son agentes del Ministerio Público, el Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales.

“Parágrafo. Cuando por necesidades del servicio un servidor de la Procuraduría, ocasional o transitoriamente desempeñe funciones de agente del Ministerio Público no tendrá derecho a

la remuneración establecida para los jueces o magistrados ante quienes actúe, ni podrá recibir prestaciones sociales o salario diferente al asignado al empleo del cual es titular.”

“Artículo 182. Clasificación de los empleos. Los empleos, de acuerdo con su naturaleza y forma de provisión, se clasifican así:

1) De carrera

2) De libre nombramiento y remoción

Los empleos de la Procuraduría General de la Nación son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción.

Los empleos de libre nombramiento y remoción son :

“-Viceprocurador General

- Secretario General

- Tesorero

- Procurador Auxiliar

- Director

- Jefe de la División Administrativa y Financiera del Instituto de Estudios del Ministerio Público

- Procurador Delegado

- Procurador Judicial

- Asesor del Despacho del Viceprocurador

- Veedor

- Secretario Privado

- Procurador Regional
- Procurador Distrital
- Procurador Provincial
- Jefe de Oficina
- Jefe de la División de Seguridad
- Agentes adscritos a la División de Seguridad y demás servidores cuyas funciones consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos, cualquiera sea la denominación del empleo.

“3) De período fijo. Procurador General de la Nación.”

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las normas acusadas son inconstitucionales por la inobservancia y desacato del Gobierno Nacional, como legislador de excepción, a cumplir lo establecido en el artículo 280 de la Constitución, pues salta a la vista, en forma clara, que el contenido del párrafo del artículo 182 demandado y los apartes del 182, también acusados, violan el mencionado precepto constitucional.

Pone de presente que la Corte debe pronunciarse sobre el presente asunto, pues la sentencia C-031 de 1997, en la que sobre normas de contenido similar a las ahora demandadas, se declaró la exequibilidad ellas, el análisis correspondiente no se hizo desde lo establecido en el artículo 280 de la Constitución. El examen en tal providencia recayó sobre la óptica de confianza que supuestamente tiene el nombramiento de los agentes del Ministerio Público, es decir, se está frente a la cosa juzgada relativa. Es entonces esta la oportunidad para que la Sala Plena pueda corregir su propio error, como en otras ocasiones lo ha hecho, y, en tal virtud, ha tenido que cambiar su criterio jurisprudencial.

Estima el demandante que el elemento confianza entre el jefe del Ministerio Público y sus agentes ante las autoridades administrativas y judiciales es cuestionable, si se tiene en

cuenta que la suprema dirección de la gestión no se mengua con el hecho de que sus agentes pertenezcan a la carrera administrativa. La jefatura del Ministerio Público no implica una confianza extrema en sus agentes ante los organismos judiciales y administrativos, ni un criterio rector prevalente que impidan al Procurador ejercer, a través de actos administrativos internos el cumplimiento de las funciones. Menciona lo expresado en este sentido por la Corte, en la sentencia C-743 de 1998.

En la situación de los agentes del Ministerio Público también hay desconocimiento de los artículos 25 y 53 de la Constitución, en la medida que no puede hablarse de un trabajo en condiciones dignas y justas, si ha habido, con respecto de tales servidores públicos, desconocimiento del principio general de que los cargos públicos son de carrera, establecido en el artículo 125 de la Carta. Por ello, también se vulneran los tratados internacionales sobre asuntos laborales.

Por otra parte, el demandante enuncia un cargo, que no desarrolla, en el sentido de que el Decreto violó lo dispuesto en el artículo 150, numerales 7 y 23 de la Carta, de conformidad con el artículo 154 de la misma, sobre la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional en esta materia.

Considera, además, que no tiene sentido que quienes deban propugnar por la vigencia y aplicación de la Constitución y la ley, velar por la protección de los derechos humanos, vigilar la conducta de los servidores públicos e intervenir en los distintos procesos, carezcan de la mínima protección laboral que les brinda la carrera administrativa, siendo ostensible su desventaja frente a los servidores públicos ante los que actúan.

El cargo final que expone el actor se refiere a que lo demandado del artículo 182, respecto de incluir dentro de la enumeración de servidores con carácter de libre nombramiento y remoción, a servidores públicos que desempeñan su labor de protección y seguridad personal en otros entes, vulnera el artículo 158 de la Constitución, sobre la unidad de materia de las leyes y el artículo 169 de la Carta, que establece que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido. Señala el demandante que la parte subrayada del artículo demandado está extendiendo su campo de acción a otros organismos de seguridad estatal : DAS, Sijin, Dijin, etc., y, según el título de este Decreto 262 de 2000, el mismo se refiere a la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación. Además, el

carácter de este personal, de ser de libre nombramiento y remoción, está consagrado en las normas que contienen sus propios estatutos. Por lo que lo demandado, además de inconstitucional, es redundante y tautológico.

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron los ciudadanos Marlene González Barragán y Orlando Ruiz García, con el fin de coadyuvar la demanda. Se resumen sólo los argumentos que son distintos a los expuestos por el demandante :

a. Los de la ciudadana Marlene González se refieren, en concreto, al significado de la carrera administrativa. Considera que es contradictorio el hecho de que si en la Carta se consagró la carrera en la rama judicial, no puede entenderse por qué el legislador no haya reconocido lo propio con los agentes del Ministerio Público, a quienes el artículo 280 de la Carta, les homologó su actividad laboral y prestacional con los de la rama judicial en el mencionado precepto.

a. El ciudadano Orlando Ruiz García pone de presente que los denominados “agentes del Ministerio Público” son los representantes ante los distintos jueces y magistrados de tal organismo, pero, también debe incluirse a los personeros municipales, así éstos no formen parte orgánica ni funcional de la Procuraduría.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, y el señor Viceprocurador, doctor Eduardo Montealegre Lynett, en oficios del 11 de septiembre del año 2000, y del 6 de octubre del mismo año, manifestaron, respectivamente sus impedimentos para rendir concepto en este proceso. En autos del 20 de septiembre y del 19 de octubre, ambos del año 2000, la Sala Plena de la Corte aceptó los impedimentos expuestos. Posteriormente, el señor Procurador, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 33 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, designó al doctor Alberto Hernández Esquivel, Procurador Delegado para el Ministerio Público en Asuntos Penales, para conceptuar en este proceso.

En el concepto Nro. 2390, del 13 de diciembre del año 2000, solicita a la Corte estarse a lo

resuelto en las sentencias C-334 de 1996 y C-031 de 1997, en las que se determinó que los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público son servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y, que, en consecuencia, no pertenecen al régimen de carrera administrativa. Solicitó, además, se declare la exequibilidad del párrafo del artículo 180 y de lo demandando del artículo 182. Sus argumentos se resumen así:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dejado claramente establecido que los Procuradores Delegados y los Agentes del Ministerio Público, dentro de los que se encuentran los Procuradores Judiciales, están excluidos del régimen de carrera, debido a la inmediatez del vínculo funcional que tienen con el Procurador General de la Nación. Señala que la Corte ha dicho que la Procuraduría es una institución que posee una estructura de organización vertical y jerarquizada, con unidad de mando, en razón de su autonomía como órgano de control del Estado y del carácter de Director del Ministerio Público. Para ello, recuerda lo que la Corte Constitucional dijo en la sentencia C-334 de 1996, que corroboró lo expuesto en la C-399 de 1995, en la que se hace énfasis en la relación de subordinación que existe entre el Procurador General con los agentes del Ministerio Público y los procuradores delegados.

Pone de presente que en tales pronunciamientos, la Corte tuvo en cuenta el artículo 280 de la Carta, que no puede interpretarse en forma tan amplia como para afirmar que el período de los agentes del Ministerio Público es igual que el de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes intervienen. Esto lo desconoce el demandante, que está influido por la estructura de la rama judicial, la que es sustancialmente diferente a la de la Procuraduría.

En consecuencia, no cabe duda de que se está frente al fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en sentido material, pues la norma bajo estudio tiene el mismo contenido del precepto sobre el que se pronunció la Corte, en las sentencias C-031 de 1997 y C-334 de 1996.

Respecto del párrafo del artículo 180 del Decreto 262 demandado, el señor Viceprocurador (e) señala que se trata de aquellos funcionarios que ocasionalmente desarrollan funciones del Ministerio Público que, sin perjuicio del ejercicio del cargo que ordinariamente desempeñan, el Procurador General o los Procuradores Delegados les asignan la representación del Ministerio Público en los casos concretos previstos en los artículos 8, párrafo, y 36 del Decreto 262 del 2000. En cambio, los funcionarios a los que se refiere la

norma constitucional son aquellos que representan al Ministerio Público en forma permanente. Aclara que lo demandado no se refiere a los casos en que existe la vacancia del cargo, pues, en tal caso, sí le corresponde la remuneración en los términos del artículo 280 de la Carta.

Finalmente, respecto de la supuesta violación del principio de unidad de materia, por disponer el artículo 182 que son de libre nombramiento y remoción los demás servidores públicos que prestan servicio de seguridad personal, al extender el ámbito de aplicación a empleados de los organismos de seguridad del Estado, que tienen su propio régimen de personal, el cargo no puede prosperar, porque es improcedente alegar la violación del artículo 158 de la Carta cuando corresponde a un decreto con fuerza de ley, sin que pueda entenderse que éste esté exento de control en relación con la materia que desarrollen. Además, dentro del contexto normativo en que se desenvuelve el artículo demandado, no existe duda de que se está regulando la clasificación de los empleos en la Procuraduría.

Además, la Corte Constitucional se pronunció sobre el carácter de estos servidores en la sentencia C-334, antes mencionada. Señala que los argumentos expuestos allí sobre la situación de peligro que enfrentan determinados funcionarios de la institución y el grado de confianza que debe reinar por la difícil situación de orden público que vive el país en la actualidad, justifican el carácter de libre nombramiento y remoción de los mismos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas legales, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

En efecto, el Decreto 262 de 2000, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el numeral 4 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, que establece :

“Artículo 1º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de ella Constitución Política, revístese al Presidente de la República de

precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para :

(...)

“4. Modificar la estructura de la Procuraduría General de la Nación, así como su régimen de competencias y la organización de al Procuraduría General de la Nación e igualmente la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, así como el régimen de competencias interno de la entidad y dictar normas para el funcionamiento de la misma; clasificación, remuneración y seguridad social de sus servidores públicos, así como los requisitos y personal y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad; modificar su régimen de carrera administrativa, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores públicos y regular diversas situaciones administrativas a las que se encuentran sujetos.” (se subraya)

El párrafo 3 del artículo 1 la misma Ley 573 de 2000, señaló que “Las facultades de que tratan los numerales 1, 3, 4 y 8 del presente artículo serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y del Registrador Nacional del Estado Civil, en lo relativo a sus respectivas entidades.” (se subraya)

El Decreto 262 tiene fecha 22 de febrero de 2000 y fue publicado en el Diario Oficial Nro. 43.904, de fecha 22 de febrero de 2000. En consecuencia, el Presidente de la República agotó la facultad extraordinaria dentro del término que, para el efecto le fijó el legislador, dado que la ley de facultades, Ley 573 de 2000, fue publicada en el Diario Oficial Nro. 43.885, de fecha 8 de febrero de 2000, es decir, dentro de los quince (15) días conferidos, y, según consta en el Decreto, fue oído el concepto del Procurador General de la Nación.

En consecuencia, a juicio de la Corte, el presente Decreto 262 de 2000, se ajusta a la Constitución, según se desprende de este breve análisis meramente formal.

2. Lo que se acusa.

Según se desprende del escrito de demanda, hay un cargo general por parte del actor contra el carácter de empleados de libre nombramiento y remoción de los procuradores delegados o judiciales, y su descontento con la sentencia de la Corte que declaró la exequibilidad de tal

carácter, aunque entra en confusión con los términos carrera administrativa y período, respecto de tales servidores. Por otra parte, demanda parcialmente los artículos 180 y 182 del Decreto 262 de 2000.

Entonces, para mayor comprensión en el estudio de este proceso, se hará una referencia breve de la jurisprudencia de la Corte sobre el cargo general, es decir, si hay cosa juzgada relativa, como asegura el actor, respecto de la sentencia, la C-031 de 1997. Y, posteriormente, se referirá esta providencia a cada uno de los preceptos demandados.

a) Los agentes del Ministerio Público y el carácter de libre nombramiento y remoción. Cosa juzgada material.

El actor considera que los preceptos demandados, al señalar que los agentes del Ministerio Público son de libre nombramiento y remoción viola claramente el artículo 280 de la Constitución, que dice “Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan su cargo.” Para el actor, y quienes coadyuvan esta demanda, el precepto constitucional consagra la igualdad absoluta entre los agentes del Ministerio Público con los jueces y magistrados ante quienes intervienen. A su vez, el no hacerlo viola la garantía de la carrera administrativa y los artículos 25 y 53 de la Carta, que establecen el principio del trabajo en condiciones dignas y justas. Pone de presente que, a pesar de que existe la sentencia C-031 de 1997, no hay cosa juzgada, pues, esta providencia no hizo el análisis de constitucionalidad frente al artículo 280 mencionado. Por lo que la Corte incurrió en un error que debe ser corregido en esta oportunidad.

Por consiguiente, la Corte habrá de despejar este primer asunto, con el fin de ver si en el presente caso existe cosa juzgada material, formal o relativa, respecto de los cargos formulados. Para tal efecto, habrá que remontarse, brevemente, a las decisiones que sobre el tema ha proferido. Así:

1. En Sentencia C-245 de 1995, se declaró la inexequibilidad del párrafo del artículo 4º de la Ley 27 de 1992, que establecía que los Procuradores Delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contenciosa, tendrían el mismo período de los funcionarios ante los que actuaban. Para decidir la inexequibilidad del precepto, la Corte analizó el profundo cambio que la Constitución de 1991 introdujo frente a la de 1886, respecto del Ministerio Público. El cambio

más significativo se encuentra en que lo dotó de autonomía. Recuérdese que en la Constitución de 1886, el Ministerio Público era ejercido “bajo la suprema dirección del Gobierno”, según disponía el artículo 142. La Corte consideró que estando la máxima dirección del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación, esto implica que los diferentes órganos y funcionarios que la conforman se encuentran articulados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución. Respecto de los Procuradores Delegados, dice la sentencia: “El delegado es un alter ego del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante.” (...) “Dicha autonomía e independencia, aun cuando relativa según se ha visto, se predica con mayor propiedad de los delegados o agentes del Procurador ante las autoridades jurisdiccionales, dado que actúan como verdadera parte o sujeto procesal en los procesos en que está prevista su intervención, en los cuales están habilitados para realizar los actos procesales correspondientes, acorde con la ley.” Finaliza esta providencia así : “En estas condiciones, el alcance del art. 280 no puede ser otro, acorde con la finalidad de garantizar los intereses públicos o sociales, que el que los delegados y agentes del Procurador ante la rama jurisdiccional, como colaboradores activos en la labor de administrar justicia, en cuanto ayudan al juez al discernimiento de lo que es justo y ajustado al imperio de la ley, deban poseer las mismas calidades intelectuales, culturales y morales de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo, e igualmente gozar, en lo que atañe al aspecto económico vinculado a su situación laboral, de las mismas categorías, remuneración, derechos y prestaciones sociales.” Pero, aclara la sentencia : “La interpretación de dicha norma no puede extenderse hasta el extremo de otorgarles un período fijo para el ejercicio del cargo pues, ello no surge expresamente de ella y, además, los períodos que la Constitución consagra para algunos funcionarios constituyen una garantía institucional, objetiva, antes que un derecho subjetivo o meramente individual con respecto a quien desempeña el cargo. Por análogas razones, tampoco, a dichos funcionarios se les extiende el fuero previsto en el art. 174 de la Constitución con respecto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.” (sentencia C-245 de 1995, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell)

2. En Sentencia 399 de 1995, que se refirió al vínculo jerárquico entre el Procurador General y el Procurador Delegado, en este caso, ante la justicia penal militar, se dijo por la Corte, en lo pertinente : “Conforme a este principio jerárquico, es entonces perfectamente legítimo que la ley permita que en los procesos penales el agente ordinario pueda ser desplazado por un

agente especial designado por el Procurador Delegado para el Ministerio Público por delegación del Procurador General. En efecto, esta función no hace más que expresar los vínculos jerárquicos entre estos funcionarios, pues el Procurador Delegado para el Ministerio Público es un subordinado jerárquico del Procurador y actúa por delegación suya. Tiene entonces, por razón de tal delegación, una relación jerárquica sobre los agentes ordinarios, por lo cual la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad a la facultad que la ley atribuye a este Procurador Delegado para sustituir un agente de carácter ordinario que intervenga en los procesos penales por uno de carácter especial.” (M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero)

3. En Sentencia 334 de 1996, para lo que interesa al caso bajo estudio, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 136, de la Ley 201 de 1995, respecto del carácter de libre nombramiento y remoción del Procurador Delegado. La Corte se remitió a los argumentos expuestos en la sentencia C-245 de 1995, arriba citada, y dijo que : “De lo anterior se colige que el procurador delegado representa directamente a la persona del Procurador, con lo cual, el cargo en estudio lleva implícita una alta carga de confianza objetiva, propia de los empleos de libre nombramiento y remoción. Además, los procuradores delegados cumplen una labor de asesoría directa al integrar el denominado “Consejo de Procuradores Delegados”, con el fin de “asesorar al Procurador General de la Nación en el estudio, formulación y revisión de programas, y en los temas o materias que demanden especial atención del Ministerio Público” -art. 42 Ley 201/95-.” (sentencia C-334 de 1996, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell). Sobre los agentes del Ministerio Público y su carácter de empleados de libre nombramiento y remoción, que fue declarado exequible dijo la misma sentencia que tal como se expresó en la providencia C-245 de 1995, el artículo 277 de la Constitución al establecer que “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones : (..)”, “no desvirtúa la diferencia que establece la sentencia citada entre el delegado y el agente, pues la intensidad en la representación no es óbice para que se mantengan la relación de confianza subjetiva entre el Procurador y su agente.” (ibídem)

Por otra parte, en la misma sentencia se declaró la exequibilidad de la siguiente expresión : “El Jefe de la sección de seguridad, los agentes adscritos al Despacho, y todos los servidores que tengan funciones de seguridad, cualquiera que sea la denominación del cargo”, contenida en el artículo 136 de la citada Ley 201 de 1995. La Corte consideró que “se

justifica la inclusión como cargos de libre nombramiento del Jefe de la Sección de Seguridad, los agentes adscritos al Despacho, y todos los servidores que tengan funciones de seguridad, cualquiera que sea su denominación del cargo. En efecto, si bien con excepción del Jefe, en general este tipo de cargos deberían ser desempeñados por empleados de carrera, lo cierto es que, dadas difíciles condiciones de seguridad que vive el país, estas funciones requieren una especial confianza que justifica su exclusión del régimen de carrera.”

4. En Sentencia C-031 de 1997, la Corte declaró exequible el artículo 153 de la Ley 201 de 1995, que estableció que los Agentes del Ministerio Público serán de libre nombramiento y remoción del Procurador General. Allí se reiteran los argumentos de la sentencia C-334 de 1996.

5. En la sentencia C-443 de 1997, en la que es demandante el mismo actor del expediente bajo estudio, la Corte declaró que sobre el carácter de empleados de libre nombramiento y remoción de los agentes del Ministerio Público, ha operado la cosa juzgada constitucional, pues, la Corte ya se pronunció sobre la exequibilidad de tal carácter en la sentencia C-334 de 1996.

De acuerdo con el breve repaso de la jurisprudencia, no cabe duda que la Corte se ha pronunciado no sólo en la sentencia 031 de 1997 sobre el carácter de libre nombramiento y remoción de los Procuradores Delegados, de los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, entre los que se encuentran los Procuradores Judiciales, como empleados de libre nombramiento y remoción; y ha dicho que es constitucional tal carácter y que no se viola el principio general de la carrera administrativa.

En consecuencia, el cargo general expuesto por el actor queda desvirtuado porque existe cosa juzgada no relativa, sino constitucional respecto de la exequibilidad del carácter de empleados de libre nombramiento y remoción de los procuradores delegados y de los agentes del Ministerio Público, pues, conforme a lo dicho por esta Corporación, existe cosa juzgada constitucional, cuando “existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio” (sentencia C-427 de 1996). En esta sentencia, la Corte profundizó dos aspectos que interesan en el presente asunto : cosa juzgada formal y cosa juzgada material. Se transcribe lo pertinente :

“En primer lugar, la noción de Cosa Juzgada formal. De la manera más genérica, entiende esta Corporación que tiene lugar la figura de la cosa juzgada formal, cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio. Supone la vinculación jurídica que surge para el juez constitucional en relación con el precepto en sí mismo formalmente considerado.

“En segundo lugar, la noción de Cosa juzgada material. Se presenta este fenómeno cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos. El fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica: tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto, de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política.” (sentencia C-427 de 1996, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero).

b) Expuestas así las cosas, la Corte entra a examinar las expresiones demandadas respecto de cada uno de los artículos.

1.- Artículo 180, inciso 1, del Decreto 262 de 2000.

El actor acusa la expresión “los procuradores delegados”, contenida en este precepto, que en su totalidad dice:

“Artículo 180. Servidores que tienen la calidad de agentes del Ministerio Público. Son agentes del Ministerio Público, el Viceprocurador General, los procuradores delegados, los procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales.”

Sin embargo, a lo largo de su escrito, el actor no explica ninguna razón para señalar por qué la inclusión de los procuradores delegados dentro de la enumeración de los servidores que tienen la calidad de agentes del Ministerio Público, viola la Constitución, o, concretamente, el artículo 280 de la Carta, en que basa su argumentación general.

Por consiguiente, la Corte podría inhibirse de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión mencionada, si no existiera el artículo 118 de la Constitución, que, expresamente, a tales delegados los hace parte del Ministerio Público. Dice así el precepto :

“El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor

del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades judiciales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

Ante la claridad del precepto constitucional, la Corte sólo puede decir que la inclusión de los procuradores delegados como agentes del Ministerio Público, contenida en el artículo 180 del Decreto 262 de 2000, es exequible.

2.- Parágrafo del artículo 180 del Decreto 262 de 2000.

El parágrafo acusado dice :

“Parágrafo. Cuando por necesidades del servicio un servidor de la Procuraduría, ocasional o transitoriamente desempeñe funciones de agente del Ministerio Público no tendrá derecho a la remuneración establecida para los jueces o magistrados ante quienes actúe, ni podrá recibir prestaciones sociales o salario diferente al asignado al empleo del cual es titular.”

El cargo del actor contra esta norma consiste en que viola el artículo 280 de la Carta, que dice : “Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo”, puesto que si a un servidor de la Procuraduría se le encarga ocasional o transitoriamente de la función de un agente del Ministerio Público, según el parágrafo demandado, no tendrá derecho a la remuneración ni a las prestaciones de las que gozan los jueces o magistrados ante los que actúe.

Al respecto, cabe señalar que le asiste parcialmente razón al demandante. En efecto, hay que distinguir dos situaciones, así : una, la del servidor de la Procuraduría a quien, sin dejar su cargo habitual, se le encomienda el desempeño de funciones de agente del Ministerio Público, únicamente para una situación ocasional, es decir, para que asuma el conocimiento de uno o unos asuntos determinados y concretos, por necesidades del servicio. En relación con él, no existe violación de la norma constitucional señalada por el demandante. La otra situación corresponde a quien asume plenamente las funciones del cargo, por un tiempo determinado, es decir, que se encuentra en encargo. En este caso, la remuneración sí debe

ser la del juez o magistrado ante quien actúe o la del empleo que desempeñe con el carácter de encargo y durante el tiempo que éste dure.

Hay otra situación allí planteada : la de quien desempeña las funciones en transitoriedad. Dado que quien desempeña funciones en tal condición, lo hace con asunción plena de las mismas y por un tiempo determinado, es decir, en iguales condiciones que el encargo, la disposición demandada, al señalar que no tendrá derecho a la remuneración establecida para los jueces o magistrados ante quienes actúe o un mayor salario, resulta inconstitucional. En este caso la violación no sólo se refiere al artículo 280 de la Carta, sino al 13 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad.

En consecuencia, la expresión o transitoriamente contenida en el párrafo del artículo 180 del Decreto 262 de 2000, se declarará inexecutable. El resto del artículo se declarará executable por no violar el artículo 280 de la Constitución.

3.- El artículo 182 del Decreto 262 de 2000, que incluyó dentro de los empleados de libre nombramiento y remoción, en el numeral 2), al Procurador Judicial.

Como ya se analizó, el cargo que expone el actor es de tal generalidad, y dadas las remisiones que él hace a la sentencia C-031 de 1997, parecería que se refiriera más a los Procuradores Delegados que a los Procuradores Judiciales, no obstante ser éstos últimos los subrayados como la expresión demandada por el actor. No obstante esta imprecisión, tal como se analizó, existe cosa juzgada constitucional al respecto.

En efecto, igual que ocurre con los Procuradores Delegados, los Procuradores Judiciales son agentes directos del Procurador frente a los despachos judiciales ante los que actúan como Ministerio Público. Y la Corte examinó la dependencia directa de esta clase de empleados del Ministerio Público, al decidir sobre la constitucionalidad de normas que incluídas en la Ley 27 de 1992 y en la Ley 201 de 1995, en lo sustancial, es el mismo, como ya se recordó en esta sentencia.

En consecuencia, por existir cosa juzgada constitucional, se declarará executable la expresión "Procurador Judicial" del numeral 2) del artículo 182 del Decreto 262 de 2000.

4.- La expresión contenida en el numeral 2) del artículo 182 del Decreto 262 de 2000, que

establece que los “demás servidores cuyas funciones consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos, cualquiera sea la denominación del empleo”.

El cargo contra esta expresión se refiere a la violación del artículo 158 de la Constitución, que establece el principio de la unidad de materia, pues, para el demandante, la forma como quedó consagrado, extiende sus efectos a todos los servidores que suministren sus servicios de protección y seguridad, en general, y no referidos sólo a la Procuraduría. Además, tal personal, de acuerdo con sus propios estatutos, es de libre nombramiento y remoción.

Sobre este punto, se comparte lo expresado por el Ministerio Público, en el sentido de que el personal de seguridad a que se refiere la norma es al de la Procuraduría y no está cobijando a servidores ajenos a ella, pues el contexto normativo en que se desenvuelve la norma no deja dudas de que está regulando estos empleados.

La Sala considera que las normas hay que entenderlas en su integridad, y como tales, deben estudiarse. Repárese que en el inicio del numeral que contiene la expresión acusada, se hace referencia a una dependencia de la Procuraduría, concretamente, a la División de Seguridad, y, a renglón seguido, se mencionan los demás servidores que prestan seguridad. Por ello, necesariamente, es a tal personal al que se refiere la norma, y no se ha producido violación del principio de unidad de materia.

Además, como ya se mencionó, en la sentencia C-344 de 1996, la Corte declaró la exequibilidad de la expresión completa ahora acusada. Por lo que sobre este asunto existe cosa juzgada material.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad de la expresión final contenida en el numeral 2) del artículo 182 del Decreto 262 de 2000.

5.- Finalmente, en relación con la afirmación de uno de los coadyuvantes de esta demanda, en el sentido de que como los personeros municipales también hacen parte del Ministerio Público, tendrían los mismos derechos que menciona el artículo 280 de la Constitución, se observa por la Corte que el régimen jurídico a que se someten los personeros municipales, se rige por normas constitucionales y legales propias, en las que se dispone, entre otras cosas, que su período será señalado por la ley (art. 313, 8, de la Constitución), razón por la cual incluirlos como funcionarios de carrera administrativa, sería violatorio de la Carta Política.

En consecuencia, por no violar los preceptos constitucionales, las partes demandadas de los artículos 180 y 182 del Decreto 262 del año 2000, serán declaradas exequibles.

VII. DECISION.

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 exequibles la expresión “los procuradores delegados” contenida en el inciso primero del artículo 180 del Decreto 262 de 2000 y el párrafo del mismo artículo 180, salvo la expresión “o transitoriamente”, que se declara inexecutable.

Segundo : Declarar exequibles las partes demandadas del artículo 182 del Decreto 262 de 2000.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretario General