Sentencia C-1505/00

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Naturaleza jurídica

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Creación legal

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Creación por artículo transitorio de la Constitución

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Regulación legal

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Regulación legal ante creación por artículo transitorio de la Constitución

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Regulación ordinaria o estatutaria

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Modificaciones por ley ordinaria

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Nombramiento de directores de establecimientos públicos

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Control

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Nombramiento de directores por Presidente de la República

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Adscripción

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Nombramiento de Director General

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Fijación de requisitos para ocupar cargos

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Requisitos para Director General

Referencia: expediente D-3090

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 del decreto extraordinario 261 de febrero 22 de 2000 “Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”

Actor: Ernesto Rey Cantor.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre del año dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ernesto Rey Cantor, demandó la inconstitucionalidad del artículo 54 del decreto 261 de 2000 “Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

Por auto del diez y nueve (19) de julio de dos mil (2000), el Magistrado sustanciador admitió la demanda. En consecuencia, se ordenó la fijación en lista y se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto en relación con la norma acusada. Igualmente, se comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso; al señor Presidente de la República y al señor Ministro de la Justicia y del Derecho, con el objeto que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad del artículo acusado.

En esta misma fecha, después de radicado el auto admisorio en la Secretaría General, la Secretaria General informa al magistrado sustanciador que el actor presentó un escrito adicionando la demanda, en el sentido de acusar como inconstitucional también, y por las mismas razones, el artículo 17, numerales 23 y 24 (parcial) del decreto 261 de 2000 (folio 43). Como el mencionado escrito fue conocido por el Magistrado sustanciador después de proferido el auto admisorio, éste no tuvo la oportunidad para pronunciarse sobre el mismo. Por esta razón, la decisión de la Sala Plena se referirá únicamente al artículo acusado.

Así, cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

“DECRETO 261 DE 2000

(febrero 22)

“por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º numeral 3 de la ley 573 del 7 de febrero de 2000 y oído el concepto del Fiscal General de la Nación,

DECRETA:

(…)

“Parágrafo. El Director General será nombrado por el Fiscal General de la Nación.”

III. LA DEMANDA.

En concepto del demandante, la norma transcrita desconoce los artículos 6; 113; 121; 122;

123; inciso 2, 150, numeral 10; 152, literal b); 189, numeral 13; 209; 210 y 251, numeral 2, de la Constitución.

Según el actor, el Presidente de la República excedió las facultades a él conferidas en el numeral 3 del artículo 1 de la ley 573 de 2000, en el que se le otorgaron precisas facultades para "modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial." Competencias éstas que no incluyeron la atribución de "regular expresamente las calidades o requisitos que se deben reunir para ocupar el cargo de Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como tampoco … para la nominación o nombramiento de este funcionario por parte del Fiscal General de la Nación".

La regulación de estos aspectos, en el decreto 261 de 2000, no sólo desborda las precisas facultades conferidas al Presidente de la República, sino que desconoce la autonomía administrativa, técnica y científica que la Constitución de 1991 otorgó, en el artículo transitorio 27, inciso 6, al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El actor explica así los cargos de la demanda.

Primer cargo: La creación del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como establecimiento público del orden nacional, lo fue por disposición constitucional, artículo transitorio 27 de la Constitución. En consecuencia, al tratarse de una entidad descentralizada por servicios del orden nacional y de carácter constitucional, toda modificación a su naturaleza, régimen, etc., debe efectuarse por acto legislativo y no por una ley de facultades o decreto con fuerza de ley, naturaleza ésta del decreto 261 de 2000.

Segundo cargo: Siendo el Instituto de Medicina Legal un establecimiento público, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, que a su vez hace parte de la estructura general de la administración de justicia, según lo establece la ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ha de entenderse que cualquier modificación que se haga a la naturaleza y características del mencionado instituto, debe efectuarse por el trámite propio de una ley estatutaria, según lo dispone el artículo 153 de la Constitución, y no por una ley ordinaria o un decreto con fuerza de ley.

Tercer cargo: La competencia para nominar al Director de un Establecimiento Público, como lo es el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, es exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 189, numeral 13 de la Constitución, salvo que la ley disponga otra cosa. En este sentido, la ley 573 de 2000, no facultó al Presidente de la República para delegar en el Fiscal General de la Nación la competencia nominadora del director de este instituto, como tampoco en las funciones que la Constitución le señala al Fiscal General de la Nación, está la de nombrar a este funcionario, facultad nominadora que sólo ejerce sobre los empleados de su dependencia, y el Director del instituto no lo es.

Por tanto, es contrario a la Constitución que sea el Fiscal General de la Nación quien haga esta designación. Con anterioridad, el director de este instituto era nombrado por la Junta Directiva, decreto 2699 de 1991, lo que de hecho consolidaba su autonomía.

Cuarto cargo. La designación del director del Instituto de Medicina Legal por el Fiscal General

de la Nación, impide que este ente cumpla su tarea con la imparcialidad que exige la función administrativa que está llamado a ejecutar. Según el demandante " la actuación que adelante Medicina Legal durante la investigación de los procesos penales, mediante la elaboración de un dictamen pericial, podría carecer de imparcialidad porque en últimas el perito que lo elabore depende orgánica y económicamente del Director del Instituto, que a su vez depende funcionalmente del Fiscal General de la Nación, como se desprende de la norma acusada". En consecuencia, se desconoce el artículo 209 de la Constitución, cuando exige que la función administrativa se desarrolle teniendo en cuenta, entre otros principios, el de la imparcialidad.

Quinto cargo: El decreto 261 de 2000, al señalar los requisitos para ocupar el cargo de director de este instituto, dejó de lado el aspecto técnico-científico que ostenta éste, al no exigir experiencia mínima en las áreas relacionadas con las funciones del establecimiento público en mención, tal como sí lo hacía la legislación anterior, que imponía una experiencia mínima de cinco años en medicina legal o ciencias forenses, para acceder al cargo de director de esta entidad descentralizada. De esta manera, afirma el actor, se "le resta fortaleza a la parte técnica que ha tenido el instituto, debilitando de esta forma su autonomía administrativa."

IV. INTERVENCIONES.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma acusada, no se presentó intervención ciudadana alguna, según informe secretarial que obra a folio 51.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del concepto 2298, de septiembre 4 de 2000, el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del artículo 54 acusado.

1. Para el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como establecimiento público de origen constitucional y adscrito a la Fiscalía General de la Nación, posee todas y cada una de las características de esta clase de entes. Características que el decreto 261 de 2000, no desconoce.

2. La adscripción del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de la Nación que hizo la Constitución, implica que el Fiscal General de la Nación debe ejercer un control de tutela sobre éste, que no significa limitación ni desconocimiento de su autonomía, tal como lo señala el demandante, pues dicho funcionario no interfiere en la administración de este ente.

3. La competencia que la norma acusada reconoce al Fiscal General de la Nación para nominar al director de este instituto, no puede entenderse como desconocimiento de dicha autonomía, dado que la Constitución establece que el legislador puede fijar quien tiene la capacidad de nominar al director, gerente o presidente de un establecimiento público determinado, artículo 189, numeral 13. Facultad que el legislador puede delegar en el Presidente de la República, a través del instituto de las facultades extraordinarias, para que

éste determine el ente que cumplirá la función nominadora.

4. No tiene razón el demandante cuando manifiesta que la regulación legal sobre la facultad nominadora del director del Instituto de Medicina Legal es propia de una ley estatutaria, pues pese a que este ente se encuentra inmerso en la estructura de la rama judicial, no todos los asuntos que toquen con la rama judicial han de ser regulados por una ley de esta naturaleza. En este caso, la nominación del director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, no es del ámbito de esta clase de leyes y, por tanto, puede estar regulada en una ley ordinaria o de facultades, como lo está en el caso en estudio.

5. Finalmente, en relación con el cargo referente al exceso de las facultades concedidas en la ley 573 de 2000 al Presidente de la República, el Ministerio Público considera que el Presidente estaba expresamente facultado para regular la materia atinente a la nominación el director del instituto, dado que se le concedió competencia para modificar el régimen administrativo del instituto, que comprende, entre otros aspectos, la determinación del funcionario nominador del director de dicho ente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución, pues se acusa un artículo contenido en un decreto con fuerza de ley.

2. Lo que se debate.

2.1 Corresponde a esta Corporación determinar si, como lo establece el ciudadano Rey Cantor, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias concedidas por el legislador en la ley 573 de 2000, para modificar entre otros aspectos la estructura y régimen administrativo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al señalar que el nombramiento del Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses lo haría el Fiscal General de la Nación, y fijar requisitos generales para el ejercicio de dicho cargo. Para formular este cargo, el actor parte de la regla general contenida en la Constitución, según la cual corresponde al Presidente de la República nombrar y remover los directores, presidentes o gerentes de los establecimientos públicos del orden nacional, carácter éste que ostenta el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

2.2. Para absolver el cuestionamiento que hace el demandante a la norma del decreto 261 de 2000, es necesario analizar la naturaleza jurídica del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el régimen al que está sometida.

3. Naturaleza jurídica del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

3.1. Dentro de la estructura del Ministerio de Justicia, figuraba hasta el año de 1987 la División de Medicina Legal, división que en virtud del decreto 0055 de 1987, pasó a convertirse en Dirección General del mencionado ministerio. Naturaleza ésta que conservó hasta cuando entró en vigencia la Constitución de 1991, que, en su artículo transitorio 27, le asignó la denominación de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación

integrándola a ésta. Se lee en los incisos 5 y 6 del artículo transitorio 27.

“ La Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público adscrito a la misma.

“Las dependencias que se integren a la Fiscalía General pasarán a ella con todos sus recursos humanos y materiales, en los términos que señale la ley que la organice”

Como se puede observar, fue el Constituyente el que directamente determinó la naturaleza jurídica que en adelante tendría la antigua Dirección Nacional de Medicina Legal, asignándole el carácter de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación, por cuya autonomía se venía abogando desde el año de 1984, cuando la comisión encargada de elaborar los anteproyectos de reforma para reglamentar el Código de Procedimiento Penal; crear el cuerpo de policía judicial; revisar y reglamentar el estatuto de carrera, así como para reestructurar y descentralizar la organización y funcionamiento de la División de Medicina Legal, etc, (ley 52 de 1984), la cual señaló que:

“ La propuesta ideal sería convertir la Medicina Legal Colombiana en un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Justicia que pudiese tener la suficiente independencia presupuestal y administrativa, con la cual se lograría dar mayor agilidad al auxilio pericial, con el fin de hacerlo más eficaz para la administración de justicia”.

Así, a partir de 1991, al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses como establecimiento público del orden nacional, se le reconoció autonomía administrativa; personería jurídica y patrimonio independiente, características propias de los establecimientos públicos, para cumplir la función principal de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses (artículos 160 del decreto 2699 de 1991 y 48 del decreto 261 de 2000), bajo el entendido que, dotado de autonomía administrativa, patrimonial y con personería jurídica distinta de la del Estado, se facilitaría la labor técnica de este ente, reconociéndose entonces, la importancia de su tarea como auxiliar en la adecuada, pronta y recta administración de justicia.

Dentro de este contexto, no cabe duda alguna sobre la naturaleza jurídica del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Sin embargo, debemos referirnos a dos aspectos del régimen de este instituto que resultan de trascendencia para absolver los cargos de la demanda. Veamos

3.2. Los establecimientos públicos del orden nacional, de conformidad con el artículo 210 de la Constitución, deben ser de creación legal o autorizados por ésta. Es decir que sólo el Congreso de la República puede crear esta clase de entidades, bien directamente en una ley, o a través del instituto de las facultades extraordinarias, por medio de las cuales, el legislador puede delegar expresamente en el Presidente de la República la facultad legislativa de crear un ente descentralizado por servicios para cumplir una función específica del Estado, que requiera de cierta especialización, regla ésta que no admite excepción y que ha sido aceptada por la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía el control constitucional como por esta Corporación.

Sin embargo, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como establecimiento público, fue de creación constitucional. El Constituyente directamente le asignó tal naturaleza, en el artículo 27 transitorio, dejando en manos del legislador la estructura del mismo, pues sobre el particular nada dijo.

Dado que el artículo 5º transitorio de la Constitución otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre otros asuntos para "a) expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal", al expedir el Decreto 2699 de 1991, por medio del cual se expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, no improbado por la Comisión Especial nombrada para el efecto, se reguló lo concerniente al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fijando su estructura, funciones, régimen administrativo, patrimonial, etc.

Así, es claro que el Constituyente tenía plena competencia para determinar la naturaleza de este instituto en la forma que lo hizo, sin que pueda existir reparo alguno al respecto.

Empero, la calificación que hizo el Constituyente en el citado artículo 27 transitorio de la Carta en relación con la naturaleza jurídica que en adelante tendría como establecimiento público de creación constitucional la antigua Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, no debe entenderse como limitante de la competencia del Congreso de la República para introducirle modificaciones a ella, en uso de su competencia legislativa ordinaria, a través de una ley y no de un acto reformatorio de la Constitución, como se plantea en el escrito de demanda, dado que las normas transitorias que el Constituyente dictó, tenían como principal objetivo permitir el tránsito constitucional que tendría lugar una vez expedida la Constitución recién aprobada (sentencia C-592 de 1992), regulando ciertos aspectos en forma específica, sustrayéndolos temporalmente de la competencia de los órganos creados para el efecto. Cumplido el objetivo propuesto en cada una de esas normas, éstas perdieron su vigencia, quedando en manos de los órganos creados por el Constituyente la regulación de cada uno de ellos, según las reglas fijadas en el texto constitucional.

Lo anterior, aplicado al caso del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ha de entenderse en el sentido según el cual determinada la naturaleza jurídica del mencionado ente por el Constituyente, correspondía al legislador especial creado para el efecto, cumplir tal mandato, plasmándolo en una norma de rango legal, tal como aconteció al expedirse el decreto 2699 de 1991. Norma que el Congreso de la República, como órgano legitimo para determinar la estructura de la administración nacional (artículo 150, numeral 7) y en cumplimiento de la cláusula general de competencia, puede modificar en cualquier momento, aún variando el carácter de establecimiento público que, por norma transitoria de la Constitución, se le reconoció al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En consecuencia, la Sala no comparte el criterio del demandante cuando afirma que para modificar la naturaleza del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se requiere la expedición de un acto reformatorio de la Constitución, por cuanto si bien es cierto que el carácter de establecimiento público que le fue reconocido al mencionado Instituto, lo fue por disposición constitucional, ésta era de carácter transitorio y como tal, una vez desarrollado dicho artículo en el Decreto 2966 de 1991, el legislador adquirió plena competencia para

legislar sobre la misma, de conformidad con las normas generales, que no son otras que las contenidas en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, sin que para ello, en el Congreso de la República deban agotarse los trámites propios de un acto legislativo, dado que no existe norma constitucional que deba ser objeto de reforma, dado su carácter transitorio.

Por tanto, no puede atenderse el primer cargo de la demanda, en el sentido de entender que el legislador estaba obligado a expedir un acto legislativo para modificar la naturaleza del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Naturaleza que, por lo demás, no fue variada por el legislador extraordinario en el Decreto 261 de 2000, como parece entenderlo el ciudadano demandante.

Sobre el particular, esta Corte ha de reiterar su jurisprudencia en el sentido según el cual no todos los aspectos relacionados con la administración de justicia deben tener desarrollo en una ley estatutaria, por cuanto estos pueden y han de ser regulados por una ley ordinaria.

"Es claro, que por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en este caso, la de administración de justicia, no por ello queda automáticamente excluida del ámbito normativo propio de la ley ordinaria. Recuérdese que la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación. Se reitera: el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto." (sentencia C-144 de 1999).

En este sentido, encuentra esta Corporación que la circunstancia según la cual el legislador hubiese destinado un artículo de la ley estatutaria para hacer referencia al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, retirando el carácter de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación que el Constituyente le había asignado en el artículo transitorio 27 de la Carta Política, no significa que las modificaciones que se pretendan introducirle requieran, necesariamente, de una ley de esta misma naturaleza, dado que si bien este organismo entró a hacer parte de la estructura de la Fiscalía General de la Nación y, por ende, de la estructura de la administración de justicia, los aspectos atinentes a su estructura, régimen patrimonial, régimen administrativo, etc., bien pueden tener como sustento una ley ordinaria, en desarrollo de la cláusula general de competencia asignada al legislador.

Por tanto, la Corte no comparte el criterio del demandante cuando afirma que se requiere la expedición de una ley estatutaria que determine la estructura, régimen administrativo y patrimonial de este instituto, pues ésta, es una materia que está por fuera de la órbita de regulación de una ley de esta naturaleza. En este caso, ha de entenderse que cuando el legislador no reguló estos aspectos en la ley 270 de 1996, no lo hizo por una omisión, sino porque entendió que ello era propio de una ley ordinaria.

En este orden de ideas, no encuentra esta Corporación sustento alguno para que prospere el cargo del actor, según el cual el legislador estaba obligado a regular lo concerniente a la nominación del Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como los requisitos para el acceso a este cargo, mediante una ley estatutaria, pues, como se dejó

expuesto, estos aspectos deben estar regulados en una ley ordinaria, sin que por ello se entienda que se está desconociendo la reserva de ley que el Constituyente efectuó en relación con la administración de justicia y su regulación vía ley estatutaria.

3.4. Ahora bien, en cuanto a los cargos formulados por el actor por presunto desconocimiento de la facultad del Presidente de la República de nominar a los directores de establecimientos públicos ha de decirse lo siguiente:

3.4.1. Los establecimientos públicos según la doctrina y la legislación colombiana, tanto durante la vigencia de los Decretos 1050, 3130 de 1968, como de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 489 de 1998, son organismos que forman parte de la administración central, a través de la adscripción a algún Ministerio o Departamento administrativo, como órganos principales de la rama ejecutiva del poder público, y que tiene por objeto principal, prestar algún servicio público o función administrativa. Adscripción que implica un control de tutela de esos órganos principales, sobre el ente descentralizado, que representa un límite a la autonomía que por definición se le reconoce a estos organismos.

"...la autonomía de todos estos entes descentralizados no es total puesto que llevaría al fraccionamiento de la administración con perjuicio de la economía general y aun de la unidad nacional; esa autonomía tiene límites precisos en la Constitución y en las leyes que los crean y organizan, porque las funciones del ente descentralizado son funciones del Estado que necesitan un desarrollo armónico con la política general del Gobierno..." (Corte Suprema de Justicia, sentencia del 25 de abril de 1974. Magistrado ponente, Luis Sarmiento Buitrago).

En consecuencia, existe en relación con las entidades descentralizadas por servicios, como lo son los establecimientos públicos, un control de carácter administrativo; fiscal y presupuestal, que busca la coordinación entre las funciones asignadas a estos organismos y las políticas generales de la administración, por cuanto estos entes no son rueda suelta dentro del aparato estatal. Coordinación que, sin embargo, no puede tener como efecto el desconocimiento de la autonomía del ente para administrarse y manejar su patrimonio.

En este orden de ideas, tiene fundamento, entre otros aspectos, la competencia que se le reconoce directamente al Presidente de la República para nombrar y separar libremente a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos del orden nacional (artículo 189, numeral 13 de la Constitución), así como la participación en las juntas directivas de estos entes del Ministro o del Jefe del Departamento Administrativo al que están adscritos, con capacidad deliberativa y decisoria, además de presidirlas. De esta manera, se garantiza la coordinación entre las funciones asignadas al ente descentralizado por servicios y el sector central de la administración, todo en beneficio de la mejor prestación del servicio público.

3.4.2. Sin embargo, lo dicho hasta aquí no es predicable del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pues este ente, pese a tener la denominación de establecimiento público con las características de éstos, no está adscrito a ningún organismo principal de la rama ejecutiva, entiéndase Ministerio o Departamento Administrativo, sino a uno de la rama judicial: la Fiscalía General de la Nación, por disposición expresa del Constituyente.

La adscripción que en tal sentido hizo el Constituyente, excluye entonces a ese Instituto de la esfera propia de la rama ejecutiva del poder público, pues, por decisión del constituyente, ese Instituto hace parte de la rama judicial, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, como expresamente quedó establecido en el artículo 27 transitorio de la Constitución, en orden a lograr un mejor desempeño de su misión, pero bajo la coordinación del órgano que, en razón de su función principal, requiere en grado sumo de la labor técnica-científica que presta el Instituto, órgano que no es otro que la Fiscalía General de la Nación.

La razón para que el Constituyente hubiera adoptado tal decisión salta a la vista: la función que está llamado a cumplir uno y otro ente, puesto que si a la Fiscalía General de la Nación se le asignó la labor de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes (artículo 234 de la Constitución Política) y al Instituto la de prestar auxilio y soporte técnico a la administración de justicia, en lo concerniente a medicina legal y ciencias forenses, resulta lógico que estos entes trabajen en coordinación para que el primero de ellos pueda efectuar en debida forma y con buen éxito su tarea, en aras de una adecuada y recta administración de justicia, como lo exige la Constitución.

Bajo esta perspectiva, es claro que la adscripción que el Constituyente hizo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de la Nación, determina que el control de tutela que de ésta se desprende, se predique directamente del Fiscal General de la Nación y no del Presidente de la República, sin que ello sea óbice para desconocer el carácter de establecimiento público que éste posee, puesto que lo que determina la naturaleza de éstos, no es la tutela en cabeza de la rama ejecutiva del poder público en cabeza del Presidente de la República, sino la autonomía administrativa, la personería jurídica y el patrimonio independiente para el desempeño de una función estatal. Ello explica la decisión del legislador extraordinario cuando en el artículo 163 del Decreto 2966 de 1991, determinó, por ejemplo, que la Junta Directiva del Instituto estaría presidida por el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal, y no por un ministro, pese a tener asiento en ella los Ministros de Salud y de Justicia, y el Procurador General de la Nación, el Presidente o Vicepresidente de Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la Asociación de las Facultades de Medicina, conformación ésta que mantiene el Decreto 261 de 2000, en su artículo 51.

3.4.3. Por último, se observa por la Corte que el artículo 31 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia-, dispuso que “adscrito a la Fiscalía General de la Nación funciona el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial y organizado con el carácter de establecimiento público de orden nacional”, norma esta de la cual se dijo por la Corte en Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996 que “no merece reparo constitucional alguno, pues se aviene a los preceptos consagrados en el numeral 7º del artículo 150 constitucional, a través del cual al Congreso de la República se le confiere la responsabilidad de determinar la estructura de la administración nacional, en la que se incluye la creación de las entidades descentralizadas, dentro de las que se encuentran los establecimientos públicos”.

Si bien es verdad que a continuación se dijo por la Corte que “deberá advertirse que, de conformidad con el numeral 13 del artículo 189 superior, le corresponderá al Presidente de la

República o al señor Ministro de Justicia nombrar al Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses" y que, en el numeral 3º de la parte resolutiva de la sentencia aludida se declaró la constitucionalidad del artículo 31 del proyecto convertido luego en Ley Estatutaria de la Administración de Justicia "bajo las condiciones previstas en esta providencia", resulta evidente que si el texto del referido artículo 31 de la Ley 270 de 1996 "no merece reparo constitucional alguno" a juicio de la Corte, el comentario posterior que a continuación se hizo por la Corporación, no es la razón de la decisión respecto de la constitucionalidad de la norma aludida, sino tan sólo una apreciación marginal que en nada sirve de fundamento a la constitucionalidad que por la Corte se declaró en relación con ese artículo de la Ley Estatutaria, por lo que es claro, entonces, que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como establecimiento público se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, por una parte; y, por otra, en nada se vulnera el artículo 189 numeral 13 de la Constitución pues, si bien es cierto que al Presidente de la República se le asigna la atribución de nombrar "a los Presidentes, Directores o Gerentes de los establecimientos públicos nacionales", también lo es que ella se le asigna en tanto dichos nombramientos no corresponda realizarlos "a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley". Es decir, que, en este caso, bien podía el legislador disponer como lo hizo que el nombramiento del Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses le corresponda al Fiscal General de la Nación, entre otras cosas, por cuanto ese funcionario no es agente del Presidente de la República, ni ese Instituto forma parte de la rama ejecutiva del poder público, como ya se dijo.

4. Otros cargos concretos sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 54 del Decreto 261 de 2000.

Analizados los tres cargos generales de la demanda, entra la Corte a analizar el contenido del artículo 54 del Decreto 261 de 2000, que se acusa de contrario a la Constitución por exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, mediante la ley 573 de 2000.

4.1. En la ley 573 de 2000, el legislador facultó al Presidente de la República, para que, en el término de los quince (15) días contados a partir de la publicación de la ley, expidiera normas con fuerza de ley, entre otras cosa para "Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo patrimonial".

A juicio de la Corte, el otorgamiento de tales facultades extraordinarias por el legislador al Presidente de la República, se ajusta a la Constitución, como quiera que no se trata de materias para las cuales se encuentre prohibido concederlas conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

4.2. Deja sí en claro la Corte que, por lo que hace a la tramitación de la Ley 573 de 2000 respecto del otorgamiento de las aludidas facultades extraordinarias al Presidente de la República, no entra en esta sentencia a realizar pronunciamiento alguno, como quiera que por una parte, la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma respecto de una ley tiene señalada caducidad de un año contado desde la publicación de la misma, conforme lo establece el artículo 242, numeral 3º de la Constitución y exige además demanda ciudadana

a tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política; y, por otra parte, cursa en este momento demanda específica sobre la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo patrimonial, radicada bajo el número D-3033, demanda sobre la cual se pronunciará oportunamente esta Corporación.

4.3. Hecha la advertencia anterior, observa la Corte que en cuanto al aspecto temporal del ejercicio de las facultades conferidas mediante la ley 573 de 2000, se tiene que el Presidente de la República expidió el decreto 261, en febrero veintidós (22) de 2000, según la publicación que del mismo se hizo en el diario oficial No. 43.903. Es decir, el Presidente de la República agotó esta facultad extraordinaria dentro del término que, para el efecto le fijó el legislador, dado que la ley de facultades fue publicada en febrero ocho (8) de 2000, según consta en el diario oficial No. 43.885, es decir, dentro de los quince (15) días conferidos. Por este aspecto, entonces, no existe reparo constitucional alguno frente al decreto 261 de 2000.

4.4. En lo que se refiere al presunto exceso de las facultades por parte del Presidente de la República, encuentra esta Corporación que el legislador otorgó facultades extraordinarias al Presidente en la ley 573 de 2000, para "Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial".

Con fundamento en estas facultades, el Presidente de la República reguló en el título IV del decreto 261 de 2000 "por medio del cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación" lo concerniente al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así: Capítulo I. De la naturaleza y funciones básicas; Capítulo II. De la estructura y funciones específicas; Capítulo III. Del régimen patrimonial. El título V el régimen administrativo, así: Capítulo I. Régimen prestacional; Capítulo II. De los niveles de cargos. Capítulo III. De la administración de personal. Título VI. Del régimen de carrera. Título VII. Del Fondo de Vivienda y Bienestar Social. Titulo VIII. Disposiciones varias.

Dentro del capítulo II del Título IV, referente a la estructura y funciones específicas, se regula el aspecto atinente a los requisitos para ser Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como su designación por parte del Fiscal General de la Nación, artículo 54.

Encuentra esta Corporación que no existe reparo alguno en la forma como el Presidente hizo uso de las facultades extraordinarias en el artículo acusado, pues entiende la Sala que cuando el legislador delegó en el Presidente de la República la facultad de "Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial", éste fue revestido de la competencia para fijar, entre otros aspectos, los requisitos necesarios para ocupar los distintos cargos dentro del Instituto, entre ellos, el del Director General.

No se entiende cómo, para el caso concreto de este funcionario, el legislador hubiese tenido que señalar expresamente que el Presidente quedaba facultado para determinar los requisitos para acceder a este cargo, pues bajo el entendido que podía modificar la

estructura del Instituto como su régimen administrativo, ello llevaba aneja la competencia para fijar requisitos para el acceso a los diversos cargos existentes dentro del mismo, y uno de ellos, sin lugar a dudas, el de Director General.

Significa lo anterior que el artículo acusado en cuanto fija unos requisitos para acceder al cargo de Director General del Instituto de Medicina Legal, no es contrario ni a la Constitución ni a las facultades concedidas al Presidente de la República en la ley 573 de 2000, razón por la que, en este aspecto, no se vulnera tampoco la Constitución Política.

VII.- DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Declárase EXEQUIBLE, en su integridad, el artículo 54 del Decreto 261 de 2000, incluido su parágrafo.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E).

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrado (E.)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado (E).

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E.)