

SENTENCIA C-172/10

(Marzo 10; Bogotá D.C.)

MESA DIRECTIVA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES Y COMISION ADMINISTRATIVA DEL SENADO-Facultad para fijar las calidades de los asesores de las Unidades de Trabajo Legislativo del Congreso puede encajarse bajo el fenómeno de la deslegalización

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sustracción de materia

LEY ORGANICA-Características especiales/LEY ORGANICA-Rige la actividad legislativa

Todo proyecto que pretenda convertirse en ley orgánica deberá reunir no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino, además, las características especiales de las leyes de naturaleza orgánica, a saber: (i) el fin de la ley, que está definido en la propia Constitución, en relación con los distintos eventos en los que cabe la reserva, (ii) su contenido o aspecto material, asunto que también se define en la propia Carta, que indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica; (iii) la votación mínima aprobatoria, que de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución exige la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, y (iv) el propósito del legislador, lo cual implica que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica.

Entre los asuntos remitidos a la regulación por leyes orgánicas, se encuentra “una cuestión de enorme relevancia, consistente en la regulación de los procedimientos que ha de seguir el mismo Congreso de la República a la hora de cumplir el encargo asignado por el constituyente de llevar a cabo la función legislativa”. La Corte Constitucional ha resaltado sobre el particular que la ley encargada de fijar el Reglamento del Congreso en su calidad de orgánica “necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas”. Ha subrayado la Corporación que la actividad del poder legislativo abarca distintas funciones, entre las que se encuentran la: (i) constituyente; (ii) legislativa en sentido estricto; (iii) de control político; (iv) judicial; (v) electoral; (vi) administrativa; (vii) de control público; (viii) de protocolo. Ha resaltado la Corporación la importancia que reviste “la regulación de los aspectos

mencionados –por lo demás mínimos e indispensables–” del mismo modo que la necesidad de trazar una concordancia entre la forma como se regulan dichas funciones y las reglas adoptadas en el Reglamento

VOCERO-Intervención en proyectos de ley/MESAS DIRECTIVAS DE LAS CAMARAS-Facultad de reglamentación

CONGRESO-Facultades para el desarrollo de la actividad legislativa y organización administrativa/MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO-Poder reglamentario

El Congreso de la República ha sido dotado por la Carta Política de: (i) plena autonomía y capacidad para darse su propia organización mediante reglamentos quedando excluida la posibilidad de intromisión o interferencia por parte de cualquier otro órgano y proscribiendo, en especial, que el Gobierno pueda intervenir en tales materias; (ii) autonomía financiera, pues las Cámaras tienen la facultad de dictar su propio reglamento así como de administrar sus propios servicios y el personal que los presta; (iii) amplias facultades a favor de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara del mismo modo que a favor de la Comisión de Administración del Senado –que constituye el órgano superior administrativo del Senado– para cumplir tareas de gran importancia en relación con el funcionamiento administrativo del Congreso. De otra parte, (iv) la Ley 5ª o Estatuto Orgánico del Congreso regula con detalle lo relacionado con los servicios administrativos del Senado y le otorga extensas atribuciones a la Mesa Directiva del Senado que abarcan incluso la posibilidad de determinar mediante resolución otras funciones en cabeza de algunas instituciones como son la Comisión de Administración y el Director General, eso sí, bajo el supuesto de que las funciones atribuidas no fueren de competencia legal de otra autoridad. (v) La Ley 5ª de 1992 le confiere también amplias facultades a la Mesa Directiva de la Cámara en aspectos legislativos y administrativos. Además, posteriores modificaciones a la Ley 5ª atribuyen, por ejemplo, a la Mesa Directiva de la Cámara la posibilidad de solicitar ante la Plenaria de la Cámara de Representantes una evaluación del trabajo realizado por el Director Administrativo de la Corporación. Este último tiene la obligación de rendir informes a la Mesa Directiva sobre su desempeño en campos cruciales para la buena marcha del Congreso como lo son licitaciones, contratación, ordenación del gasto, ejercicio de la representación legal, entre otras.

UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO-Finalidad/UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO-Instrumento

previsto por la ley 5ª de 1992 para adelantar labor legislativa

HABILITACION O DELEGACION LEGISLATIVA-Configuración

La Constitución prevé la posibilidad de que el Congreso delegue en el Presidente de la República la facultad para expedir normas con fuerza de ley –decretos extraordinarios dictados con base en las atribuciones que le otorga la Constitución al Presidente mediante el artículo 150 numeral 10–, con lo cual se presenta el fenómeno de la habilitación o delegación legislativa. Ello no ocurre, sin embargo, de manera ilimitada pues el ejercicio de esta facultad de habilitación o delegación legislativa ha de efectuarse bajo estricta observancia de los límites a ella impuesta por la Carta Política. Si bien es cierto el texto constitucional es claro en ordenar que determinadas materias se regulen por medio de normas con rango legal y por ello mismo resulta prohibido al tenor de lo dispuesto por la Constitución que la regulación de determinados asuntos se haga mediante normas reglamentarias, también es cierto que no todas las materias deben ser desarrolladas por medio de leyes. Así por ejemplo, existen ciertos asuntos respecto de los cuales es factible que órganos administrativos puedan establecer mediante reglamentos criterios para regularlos, teniendo como límite lo dispuesto en la Carta Política y desde luego sin perjuicio de lo determinado por la Ley

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-No es absoluta

La jurisprudencia constitucional ha coincidido con la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado en que el Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria. Pero han insistido las dos Corporaciones en que lo anterior no significa que “dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria”. En ese horizonte de comprensión han destacado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional que los actos administrativos generales pueden ser expedidos por cualquier autoridad administrativa en lo que concierna a los asuntos a su cargo.

DESLEGALIZACION-Configuración/DESLEGALIZACION-Exigencia de requisitos

Tiene lugar cuando quiera que el legislador –ordinario o extraordinario–, remita al reglamento la ordenación de un tema específico “que no aparece regulado de manera sustancial en el texto legal”. Claro es que para que pueda existir deslegalización resulta preciso observar ciertos requerimientos. Una primera exigencia es que la materia de que se trate no haya sido regulada de modo sustancial en el texto legal o en la norma con fuerza de ley. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que el Legislador o el Presidente, facultado para tales efectos, pueden llegar a ser muy minuciosos en la regulación, de modo que en la medida en que se haya desplegado mayor detalle, la tarea de reglamentar la ley o norma con fuerza de ley se minimiza. Puede ocurrir también que la ordenación no haya sido detallada, entonces queda espacio para que exista un desarrollo reglamentario más amplio. Ahora bien, la frontera constitucional de las leyes o normas con fuerza de ley que hacen uso de la técnica de la deslegalización es precisamente la reserva de ley: tanto la reserva de ley en materia de derechos constitucionales fundamentales como aquellas determinadas de manera específica en el texto de la Carta Política, por ejemplo, en el artículo 125.

Todas aquellas normas contentivas de una materia reservada a la ley suponen la existencia de una obligación consistente en que los aspectos principales o centrales de la materia objeto de reserva estén contenidos o regulados mediante ley o norma de rango legal, por lo que este evento abarca también el fenómeno de la habilitación o delegación legislativa, esto es, la atribución que hace el legislador al Presidente para que por medio de decretos dictados con base en las facultades extraordinarios, por la vía del artículo 150 numeral 10, regule la materia reservada a la ley mediante decretos leyes. Cosa distinta sucede con el fenómeno de la deslegalización, pues las materias objeto de reserva de ley no pueden ser deslegalizadas, esto es, no puede remitirse a autoridades administrativas la posibilidad de regular mediante decretos reglamentarios, actos administrativos o resoluciones, materias reservadas a la ley o a normas con fuerza de ley. Por el contrario, las materias cuya regulación no ha sido reservada a la ley o a normas con fuerza de ley, pueden deslegalizarse siempre y cuando haya quedado espacio para regulación o ésta resulte indispensable a fin de dar cumplida y eficaz aplicación a la ley o al acto con fuerza de ley. En este lugar es preciso recordar lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido en que con esta actividad no se puede de manera alguna modificar, alterar, reemplazar o derogar lo establecido por las leyes o normas con fuerza de ley que la confieren. Al revés, la finalidad de la regulación debe ser en todo momento propender por el logro de un normal y dinámico funcionamiento de las entidades a las que se les reconoce la facultad regulatoria bajo estricto cumplimiento de los

preceptos constitucionales y legales.

Referencia: expedientes No. D-7837, D-7838 y D-7839.

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 1º, párrafo único (parcial) de la Ley 186 de 1995 modificatoria de la Ley 5ª de 1992; contra el artículo 392 Transitorio de la Ley 5ª de 1992 y contra el párrafo único del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992.

Demandante: Jesús María España Vergara.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Jesús María España Vergara, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó de manera independiente las tres demandas de la referencia, las que fueron acumuladas por la Sala Plena de la Corte en sesión plenaria del 22 de julio de 2009.

1. Textos normativos demandados.

Las normas demandadas, con los apartes atacados (con subraya) son del siguiente tenor:

LEY 5 DE 1992

(Junio 17)

Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 1992

Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 392. TRANSITORIO. Los cargos de las nuevas plantas de personal del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, creados por la presente Ley, se irán proveyendo en la medida que sean indemnizados o pensionados los funcionarios de la planta creada por la Ley 52 de 1978, la cual seguirá existiendo hasta finalizar el proceso de retiro de que trata el artículo 18 de la Ley 4a de 1992 y normas que lo desarrollen.

Hasta el 20 de julio de 1992, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, mediante resolución establecerán las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos administrativos básicos. En el mismo término, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, por una sola vez expedirán por resolución conjunta el Estatuto de la Carrera Administrativa de la Rama Legislativa.

LEY 186 DE 1995

(Marzo 29)

Diario oficial No. 41.784 de 30 de marzo de 1995

Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a. de 1992.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1o. El artículo 388 de la Ley 5a. de 1992 quedará así:

“ARTÍCULO 388. UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS. Cada Congresista contará para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante la Mesa Directiva, en el caso de la Cámara, y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y

nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

Denominación	Salarios Mínimos
Asistente I	Tres (3)
Asistente II	Cuatro (4)
Asistente III	Cinco (5)
Asistente IV	Seis (6)
Asistente V	Siete (7)
Asesor I	Ocho (8)
Asesor II	Nueve (9)
Asesor III	Diez (10)
Asesor IV	Once (11)
Asesor V	Doce (12)
Asesor VI	Trece (13)
Asesor VII	Catorce (14)
Asesor VIII	Quince (15)

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la Calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas salvo de los aportes al régimen de seguridad social que serán pagados por el Congreso¹.

Las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

2. Demanda.

El actor solicita a la Corte Constitucional que las disposiciones acusadas se declaren inexecutable, con base en los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

2.1. Vulneración del artículo 122 de la Constitución Política.

La primera parte del artículo 392 transitorio de la Ley 5ª de 1992 desconoce el artículo 122 superior con arreglo al cual “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”. Los apartes resaltados de las normas acusadas son inexecutable porque entregaron a las Cámaras del Congreso competencia para establecer, mediante reglamento, las funciones asignadas a los cargos a que hacen referencia los artículos acusados, pese a que, por disposición de la Constitución Política, la asignación de dichas funciones corresponde hacerla a la ley o a normas con fuerza de ley.

2.2. Vulneración del artículo 125 de la Constitución Política.

La segunda parte del artículo transitorio mencionado quebranta lo dispuesto en el artículo 125 de la Carta Política que, al pronunciarse sobre el ingreso a los cargos de carrera y acerca del ascenso en los mismos, determina que éstos deberán efectuarse “previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los

aspirantes”. Cuando los artículos referidos hablan de ley, se refieren a un precepto expedido por el Congreso de la República o a un acto con fuerza de ley y no a un mero acto de orden administrativo. Lo anterior, en contravía de lo establecido por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-Subsección “A”, de 29 de enero de 2004, providencias éstas, que coincidieron en que “las funciones y requisitos de los empleos del Congreso de la República (Senado y Cámara) deben ser expedidos por el propio Congreso, mediante ley, pero en ningún caso encontraron ajustado a la constitución la posibilidad de que se expidan mediante Resoluciones (Actos Administrativos) de las Mesas Directivas de dichas cámaras”.

Así, al tenor de lo establecido por el artículo 125 de la CP, los empleos públicos, así como el ingreso a los cargos de carrera y ascenso en los mismos, deben efectuarse de conformidad con lo establecido en la ley o en normas con fuerza de ley que cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución Política para obtener plena vigencia así que de manera alguna resulta factible que estas funciones puedan ser determinadas mediante Resoluciones o Actos administrativos.

2.3. Vulneración del artículo 150.10 de la CP.

Resulta también abiertamente inconstitucional el párrafo único del artículo 1º de la Ley 186 de 1995: en que el párrafo acusado no se dijo facúltase a las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara sino que “con efectos intemporales se utilizó una expresión imperativa: ‘Las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa directiva de la Cámara y de la Comisión del Senado, conjuntamente’”. A su juicio, con apoyo en esas facultades “encubiertas e intemporales, las Mesas Directivas de la Comisión de administración del Senado y de la Cámara de Representantes expidieron conjuntamente y por una sola vez una Resolución (Acto Administrativo [la Resolución Conjunta No. 001 de 1992]) la cual hoy se mantiene vigente porque se alega la presunción de legalidad de la misma”. En síntesis, el Congreso se extralimitó, pues desbordó las fronteras establecidas en el artículo 150 numeral 10 superior “referentes al procedimiento y requisitos para otorgar facultades pro tempore, exclusivamente al Presidente de la República”.

3. Intervenciones.

3.1. Departamento Administrativo de la Función Pública.

3.1.1. El ejercicio de las funciones públicas² y la exigencia de títulos de idoneidad³, son potestades del Congreso de la República, entidad, a la que la Constitución le confiere un muy amplio margen de configuración cuando se trata de regular lo concerniente a la función pública. Es por ello, que al tenor de lo establecido en el artículo 151 Superior “las calidades, las funciones y los requisitos para el ejercicio de los empleos señalados en las normas acusadas no deben ser objeto de desarrollo en leyes orgánicas, como lo son la Ley 5ª de 1992 y la Ley 186 de 1995”. Dichos aspectos, pueden ser regulados de manera específica por una ley ordinaria ulterior, o, como sucede en el asunto bajo análisis, puede ser ordenado por las instancias que la misma ley orgánica haya señalado sin que esto signifique “una concesión de facultades extraordinarias o atribuciones semejantes”.

La potestad reglamentaria, concebida como la facultad de emitir normas administrativas de carácter general ha sido asignada al Presidente de la República⁴. No obstante, la Constitución también prevé que determinados órganos asuman la regulación de ciertas materias. Justo en ese contexto puede el Legislador atribuir “a sus Mesas Directivas facultades regulatorias específicas, siempre que ellas se refieran a materias de su exclusivo resorte y que con su asignación no se invadan competencias reconocidas constitucionalmente a otras autoridades y no conlleva modificación al modelo constitucional adoptado”.

Así las cosas, bajo la cláusula general de Competencia que la Constitución le reconoce al Congreso de la República, puede autorizarse por medio de ley que ciertas actividades conectadas con las calidades exigidas para el ejercicio de determinados empleos puedan ser definidas por otras autoridades. Tal es el caso, del Manual de Funciones evento en el cual “el Legislador se ocupa de establecer un marco general para que las autoridades administrativas, atendiendo las necesidades específicas del servicio, definan sus particularidades”. Ese margen de configuración, adquiere todavía más importancia en materia de contratación toda vez que cada entidad ha de atender las especificidades del servicio público a su cargo y debe, en consecuencia, “establecer las dependencias o instancias competentes para definir calidades, funciones, requisitos de determinados contratistas”.

Por los motivos expuestos, el representante del Departamento Administrativo de la Función Pública consideró que las acusaciones elevadas en la demanda resultaban infundadas pues

en lugar de desconocer la Constitución están encaminadas a desarrollarla.

3.1.2. En relación con los reparos de inconstitucionalidad frente al artículo 392 transitorio de la Ley 5ª de 1992, manifestó que dado el carácter temporal de este precepto -destinado a entrar en vigor el día 20 de julio de 1992-, una vez ello sucedió, “quedó consumado el objeto de la norma, con lo cual la decisión de exequibilidad o inexecuibilidad de la misma no tiene sentido, pues la norma ha perdido su vigencia formal”. Así, al haberse cumplido el objeto de la norma, no tendría sentido alguno declarar su exequibilidad o inexecuibilidad. En ese caso, la Corte debe dictar un fallo inhibitorio por sustracción de materia, tal como lo hizo en sentencia C-1144 de 2000 y C-335 de 2005. En opinión del interviniente, no puede afirmarse, como lo hace el demandante, que el precepto acusado todavía se encuentre produciendo efectos por cuanto: “los correspondientes actos expedidos por las Mesas Directivas de Cámara y Senado con fundamento en la misma, fueron declarados nulos por el H. Consejo de Estado, en Sentencia del 25 de septiembre de 1997. Exp. 13.397. Magistrado Ponente Carlos A. Orjuela Góngora. Nulidad de la Resolución 001 de 7 de julio de 1992 expedida por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por incompetencia de las correspondientes Mesas Directivas par emitir actos con fuerza de ley y aducir la inaplicabilidad del artículo 392 de la Ley 5 de 1992 a la luz del control excepcional estipulado en el artículo 4 de la Carta Política, decisión que impone en el sub lite un pronunciamiento inhibitorio”.

Por las razones expuestas, solicitó el interviniente que la Corte desestimara los cargos elevados frente a los artículos 1º (parcial) de la Ley 186 de 1995 y 338 (parcial) de la Ley 5ª de 1992 y se declarara inhibida para pronunciarse de fondo en relación con el artículo 392 transitorio de la Ley 5 de 1992.

4. Concepto del Procurador General de la Nación⁵.

4.1. La rama legislativa del poder público goza de un amplio margen de apreciación del que goza para el manejo de sus propios asuntos y ello abarca también aspectos administrativos. Tal circunstancia ha sido reconocida por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia (Sentencia C-830 de 2001).

4.2. En lo relativo a la planta de personal, tanto como en lo referente a temas laborales, cada Cámara tiene la facultad de proveer empleos originados en la Ley para el cumplimiento de

sus funciones. De este modo, es “la Ley la que crea los servicios administrativos y técnicos de las cámaras, pero su administración le corresponde a los órganos de dirección administrativa del Senado y de la Cámara, lo cual implica la reglamentación de los mismos (Constitución Política. Artículos 135, numeral 5; 150, numeral 20)”. (Subrayas y negrillas en el texto original).

4.3. Lo anterior debe contrastarse con el principio de legalidad que orienta la administración pública para determinar, de este modo, si se ajusta o no a la Constitución que las funciones de los empleos públicos puedan ser establecidas por una regulación distinta a la legal. Sobre este punto, según el artículo 122 de la Constitución en Colombia no debe existir empleo público que no tenga funciones detalladas en la Ley o en el reglamento. Lo mismo sucede con los cargos de carácter remunerado que deben ser contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Desde esa perspectiva, las cámaras pueden regular “todo lo correspondiente a su provisión en lo que No competa a la Constitución o la ley respecto (v. gr., las normas sobre carrera administrativa. Constitución Política. Artículo 125)”.

4.4. Compete a los órganos de administración de las cámaras legislativas definir lo relacionado con las calidades para ser asesor de las unidades de trabajo legislativo de los congresistas. Este no es un asunto sobre el cual el Legislador ejerza competencia exclusiva, sino que es algo que ha de determinarse con sustento en las necesidades de la administración en materia de perfiles laborales, asunto éste que exige “ajustes y actualizaciones permanentes (Constitución Política. Artículo 209)”.

4.5. Lo afirmado en precedencia es aplicable asimismo respecto de la fijación de las funciones y requisitos de los cargos en el Congreso de la República por medio de reglamentos. Para la Vista Fiscal, esa competencia adquiere un matiz permanente “en cabeza de los órganos de administración de cada una de las cámaras. Por tanto, No es de recibo que el legislador les haya otorgado a éstos dicha competencia limitada únicamente hasta el 20 de julio de 1992”.

Así, por los motivos expresados, no prospera el cargo de inconstitucionalidad elevado por el demandante.

4.6. Respecto de la solicitud de declarar inexecutable lo dispuesto por el artículo 392 con

arreglo al cual se habilita a las Mesas Directivas de Senado y Cámara de Representantes para que mediante resolución establezcan las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos administrativos básicos, debe la Corte declararse inhibida por carencia actual de objeto, pues mediante sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado fechada el día 25 de septiembre de 1997, se declaró la nulidad de la Resolución 001 del 7 de julio de 1992 “por considerar que el Congreso de la República había conferido facultades extraordinarias para legislar en materia de carrera administrativa a autoridades administrativas diferentes al Presidente de la República, en abierta contradicción con lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política”.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas legales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución Política.

2. Problema de constitucionalidad.

2.1. Asunto previo: inhibición respecto de los cargos contra el artículo 392 de la L 5/92 por sustracción de materia.

2.1.1. Tanto el representante del Departamento de la Función Pública como la Vista Fiscal recomendaron a la Corte Constitucional abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las acusaciones elevadas frente al artículo 392 transitorio. Sobre el particular, los dos conceptos emitidos en sede de constitucionalidad recordaron que con base en las facultades otorgadas de manera transitoria⁶ por el artículo 392 de la Ley 5ª de 1992, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara dictaron la Resolución conjunta número 001 de 1992 “por medio de la cual se establece el estatuto de la carrera administrativa en la rama Legislativa del Poder Público”. Mencionaron asimismo que mediante sentencia proferida por la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado -25 de septiembre de 1997-, se declaró la nulidad de dicha Resolución⁸. El demandante alegó en aquella ocasión que la citada Resolución había desconocido los artículos 125, 4º, 13 y 53 de la CP⁹.

Pusieron de presente el Jefe del Ministerio Público y el Departamento de la Función Pública,

que la Sección Segunda del Consejo de Estado había considerado –dando razón al demandante– que la Resolución 001 era incompatible con el artículo 125 CP10 así como había subrayado que la Constitución, en efecto, le había conferido al Legislador la competencia para regular asuntos relacionados con la carrera administrativa, tanto así que en el artículo transitorio había autorizado de manera subsidiaria y temporal al Presidente de la República para similares efectos¹¹. Sin embargo, recordaron las dos intervenciones que el artículo 392 transitorio de la Ley 5ª de 1992 se apartó de esta premisa, desconociendo la cláusula general de competencia en cabeza del legislador no existiendo, a juicio del Consejo de Estado, un precepto en la Constitución que justifique “la posibilidad de que el Congreso le defiera a una autoridad diferente facultades extraordinarias para dictar actos con fuerza de ley”, esto es, los relativos a la carrera administrativa del personal del Congreso.

2.1.2. Puestas las cosas de la manera antes descrita puede establecer la Sala que: i) las expresiones acusadas se encuentran contenidas en una norma de carácter transitorio; ii) el mandato legal a que ellas aluden debía cumplirse en relación con una fecha determinada, a saber, “hasta el 20 de julio de 1992”; iii) con apoyo en las facultades que les otorgó el artículo transitorio acusado, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara dictaron de manera conjunta la Resolución número 001 del 7 de julio de 1992; (v) la Resolución fue declarada nula mediante sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado el día 25 de septiembre de 1997 institución que aplicó la excepción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 392 transitorio de la Ley 5ª de 1992 por encontrarlo incompatible con el artículo 125 de la Carta Política.

2.1.3. A partir de lo anterior, estima la Sala que le asiste razón al Jefe del Ministerio Público y al representante del Departamento Administrativo de la Función Pública quienes coincidieron en sostener que en vista del carácter temporal del precepto contenido en el artículo 392 transitorio de la Ley 5ª de 1992, una vez se ejercieron las atribuciones que le confirió el precepto a las Mesas Directivas del Congreso, se cumplió el objeto de la norma, con lo cual la decisión de exequibilidad o de inexecuibilidad sobre la misma carece de sentido por lo que en la parte resolutive de la presente providencia la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre el fondo de la demanda contra el artículo 392 transitorio de la Ley 5ª de 1992 al haberse presentado el fenómeno de la sustracción de materia.

2.1.4. No obstante y al margen de lo dicho hasta este lugar, considera la Sala pertinente

resaltar que respecto de lo establecido en la primera parte del artículo 392 transitorio en el cual se faculta a las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes para establecer “hasta el 20 de julio de 1992” mediante Resolución las funciones y requisitos de los cargos y de los procedimientos administrativos básicos, se presenta el fenómeno de la deslegalización, al cual se referirá la Sala con mayor detalle más adelante, pues la Ley orgánica le atribuye a una autoridad administrativa –en este caso a las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara–, la posibilidad de ordenar mediante reglamento: (i) las funciones de los cargos; (ii) los requisitos de los cargos; (iii) los procedimientos administrativos básicos. Estima la Sala importante enfatizar que esta facultad se conforma por entero a la Constitución pues con ella no se deslegaliza ninguna materia cuyo desarrollo haya sido reservado a la ley o a normas con fuerza de ley. Un repaso al contenido de la ley 5ª de 1992 –como podrá constatarse más adelante–, permite verificar que si bien allí se sentaron los lineamientos principales en materia administrativa en punto a las funciones y requisitos de los cargos así como a los procedimientos administrativos, el modo como fueron regulados tales aspectos no minimiza la necesidad de regulación administrativa sino más bien la exige, eso sí, en los términos que el mismo Reglamento Orgánico del Congreso y la Constitución establecen.

Ahora bien, como ya se mencionó, la Corte inhibirá un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda contra el artículo 392 transitorio por sustracción de materia.

2.2. Problema jurídico.

2.2.1. Una vez aclarado lo anterior le corresponde a la Sala establecer si resulta acorde con lo establecido en los artículos 122 y 150 numeral 10 de la Carta Política que las calidades para ser asesor de la Unidad de Trabajo Legislativo del Congreso sean fijadas por la Mesa Directiva de la Cámara y por la Comisión de Administración del Senado conjuntamente mediante reglamento.

2.3. Metodología de resolución del problema jurídico.

2.3.1. Por razones metodológicas la Sala examinará, inicialmente, el contexto normativo de la disposición acusada y en tal dirección abordará los siguientes temas: (i) bases constitucionales del empleo público, sus funciones y las condiciones de acceso y ascenso; (ii) las Mesas Directivas del Congreso a la luz de la Ley 5ª de 1992 o Estatuto Orgánico que

regula la actividad legislativa y administrativa del Congreso; (iii) Papel que cumplen las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara así como la Comisión de Administración del Senado en relación con el funcionamiento administrativo del Congreso; (iv) Unidades de Trabajo Legislativo en cuanto instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para adelantar una labor legislativa eficiente; (v) Sentido y alcance que ha fijado la jurisprudencia constitucional en relación con la técnica de la reserva de ley así como sobre el fenómeno de la delegación y de la deslegalización

2.3.2. Luego se dará solución al problema jurídico y se señalará los motivos por los cuales los cargos elevados están llamados o no a prosperar.

3. Contexto normativo de la disposición demandada.

3.1. Bases constitucionales del empleo público, sus funciones y las condiciones de acceso y ascenso.

3.1.1. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia¹², la función pública se ejerce por medio “de personas vinculadas a la misma en calidad de servidores públicos, quienes bajo la modalidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales prestan sus servicios en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (C. P., arts. 122 y 123)”¹³.

3.1.2. Ha llamado la atención la jurisprudencia constitucional respecto de que la Administración Pública en su estructura exige, a manera de complemento, “que todo empleo público remunerado [esté] contemplado en la respectiva planta de personal y sus emolumentos previstos en el presupuesto de la correspondiente entidad (C.P., art.122 y 189-14)”¹⁴. Ello de manera tal, que se cumpla la disposición constitucional con arreglo a la cual “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento (C.P., arts. 122 y 189-14)”.

3.1.3. Todas las previsiones mencionadas hasta este lugar tienen una relación estrecha con el principio de racionalización de la función pública y se encaminan, de similar manera, a aportar seguridad a quienes prestan el servicio público pues fijan condiciones claras de “ingreso, permanencia y ascenso” al dejar sentado que dichas exigencias “deben provenir del cumplimiento de los requisitos y las condiciones que para el efecto fije la ley, basados en

los méritos y calidades de los aspirantes, según lo que establezca el sistema de carrera, con las excepciones constitucionales y legales (C. P., art.125)”¹⁵.

3.1.4. En esa misma línea, el artículo 151 superior establece que el Congreso dictará leyes orgánicas destinadas a regular la actividad legislativa. Estas leyes tienen como propósito establecer, entre otras: (i) “los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras (...)”¹⁶. La disposición contenida en el artículo 151 superior prevé una mayoría calificada para la aprobación de las leyes orgánicas cual es la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Así, por mandato de la Constitución se ordena adoptar un reglamento encaminado a regular la actividad legislativa del Congreso.

3.1.5. El sentido y alcance de las leyes orgánicas ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional¹⁷. Ha establecido la Corporación que las leyes orgánicas tienen unas características especiales en virtud de su “posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas” ¹⁸. Ha dicho la Corte que tales leyes buscan ordenar de manera plena una materia y son por tanto estatutos que engloban todas las normas encaminadas a regular un conjunto de asuntos expresamente señalados por la Carta Política. En sentencia C-482 de 2008¹⁹ reiteró la Corte Constitucional su jurisprudencia en el sentido de que: “todo proyecto que pretenda convertirse en ley orgánica ‘... deberá reunir no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino, además, las características especiales de las leyes de naturaleza orgánica’”.

Insistió la Corporación en que “la ausencia de cualquiera de ellos provoca su inconstitucionalidad”. Entre tales características mencionó la Corte las siguientes: “(i) el fin de la ley, que está definido en la propia Constitución, en relación con los distintos eventos en los que cabe la reserva, (ii) su contenido o aspecto material, asunto que también se define en la propia Carta, que indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica; (iii) la votación mínima aprobatoria, que de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución exige la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, y (iv) el propósito del legislador, lo cual implica que ‘... en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica’”.

Ha subrayado también la Corporación que las leyes orgánicas condicionan “con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de

que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”²⁰. En suma, las leyes orgánicas consignan un conjunto de criterios que deben ser observados por el legislador ordinario en el proceso de creación y modificación de las leyes.

3.1.6. Entre los asuntos remitidos a la regulación por leyes orgánicas, se encuentra “una cuestión de enorme relevancia, consistente en la regulación de los procedimientos que ha de seguir el mismo Congreso de la República a la hora de cumplir el encargo asignado por el constituyente de llevar a cabo la función legislativa”²¹. La Corte Constitucional ha resaltado sobre el particular que la ley encargada de fijar el Reglamento del Congreso en su calidad de orgánica “necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas”²². Ha subrayado la Corporación que la actividad del poder legislativo abarca distintas funciones, entre las que se encuentran la: (i) constituyente; (ii) legislativa en sentido estricto; (iii) de control político; (iv) judicial; (v) electoral; (vi) administrativa; (vii) de control público; (viii) de protocolo. Ha resaltado la Corporación la importancia que reviste “la regulación de los aspectos mencionados –por lo demás mínimos e indispensables–” del mismo modo que la necesidad de trazar una concordancia entre la forma como se regulan dichas funciones y las reglas adoptadas en el Reglamento.

3.2. Las Mesas Directivas del Congreso y la Comisión de Administración del Senado en la Ley 5ª de 1992, en relación con el funcionamiento administrativo del Congreso.

3.2.1. Las Mesas Directivas en cuanto órganos de orientación y de dirección de la Cámara correspondiente cumplen un papel fundamental en el desarrollo de la actividad legislativa y en la buena organización administrativa y marcha de las tareas encomendadas al Congreso. También resulta factible constatar que la Ley 5ª de 1992 efectuó una regulación bastante detallada de las funciones y atribuciones de las Mesas Directivas, cuidándose específicamente de que su composición refleje –en la medida de lo posible– tanto a las mayorías como a las minorías y tenga en cuenta a las bancadas. Sus tareas se ligan de manera estrecha con la búsqueda de una mejor organización interna del Congreso para obtener que la labor legislativa y administrativa se adelante de manera eficiente. En el campo legislativo la ley 5ª de 1992 le confiere importantes atribuciones a las Mesas

Directivas, que van desde velar por el buen funcionamiento de la actividad legislativa en todas sus fases –en el Pleno de las Cámaras como en Comisiones–, pasando por instar al Consejo de Estado para que declare la pérdida de investidura de Congresistas –con las previsiones hechas por la Corte Constitucional a propósito de la sentencia C-319 de 1994–, realizar mociones de duelo y reconocimiento, hasta adoptar medidas para lograr que se observen las sanciones disciplinarias impuestas y, en general, asumir todas aquellas tareas que no hayan sido atribuidas a un órgano específico.

3.2.2. El Título V de la Ley 5ª de 1992 regula lo concerniente a los Servicios Administrativos, Técnicos y de Seguridad de las Cámaras Legislativas. En el capítulo primero de ese título se norma lo relacionado con los servicios administrativos y técnicos del Senado. Allí se indica las áreas que comprende, esto es, las áreas legislativa y administrativa y se señala que “la Organización Legislativa estará a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación y del Secretario General del Senado”. Se determina entretanto que “el orden administrativo estará a cargo de la Dirección General Administrativa del Senado, dependencia que se crea por medio de [la ley 5ª de 1992]”²³. La estructura y la organización básica de la Mesa Directiva, está conformada así²⁴:

1. Mesa Directiva:

1.1 Presidencia

1.1.1 Oficina de información y prensa

1.1.2 Oficina de Protocolo

1.2 Primera Vicepresidencia

1.3 Segunda Vicepresidencia

3.2.3. La Ley 5ª de 1992 establece que la Comisión de Administración en cuanto órgano superior administrativo del Senado, estará conformada por el Presidente de la Mesa Directiva “quien la presidirá, y cuatro (4) Senadores elegidos en la Plenaria del Senado, por el sistema de cuociente electoral, para períodos de dos (2) años, a partir del 20 de julio de 1992”. Dispone, además, que “el Director General asistirá a la Comisión de Administración con derecho a voz”²⁵. En párrafo transitorio, determina que “hasta el 20 de julio de 1992, la

actual Mesa Directiva cumplirá las funciones de Comisión de Administración”²⁶. La Ley 5ª de 1992 faculta a la Mesa Directiva para establecer mediante resolución otras funciones a la Comisión de Administración²⁷. También faculta a la Mesa Directiva de la Corporación a determinar mediante resolución otras funciones en cabeza del Director General “que no fueren de competencia legal de otra autoridad”, así como lo encarga, entre otras, de “nombrar los funcionarios de elección según certificación expedida por la Mesa Directiva del Senado y de las Comisiones, en la que consten el día, sesión y resultado de votación”²⁸.

3.2.4. En lo relacionado con la ordenación del gasto, la Ley 5ª de 1992 en párrafo transitorio dispuso que “[l]a Mesa Directiva del Senado [quedaba] facultada, por una sola vez y hasta el 19 de julio de 1992, a partir de la vigencia de esta Ley, para expedir las normas y directrices tendientes a superar los problemas que se presentaren en el tránsito hacia el nuevo orden administrativo. Mientras tanto se regirá por las disposiciones vigentes”²⁹. En lo concerniente a las asesorías especiales, dispuso la Ley 5ª de 1992 que el Director General podría “contratar asesorías con Universidades o Centros o Instituciones de Investigación o personas naturales solamente a solicitud de la Mesa Directiva del Senado o de las Mesas de las Comisiones, de conformidad con las disponibilidades presupuestales”³⁰.

3.2.5. En el Capítulo Segundo del Título V, la Ley 5ª de 1992 regula lo referente a los Servicios Administrativos y Técnicos de la Cámara de Representantes que abarcan el área legislativa y el área administrativa, las cuales estarán a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación³¹. La Mesa Directiva está conformada por³²:

1. 1. Presidencia

1.3. Segunda Vicepresidencia

1.4. Oficina de Protocolo

1.5. Oficina de Información y Prensa

1.6. Oficina de Planeación y Sistemas

3.2.6. Según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1318 de 2009 –que modificó el artículo 382 de la Ley 5ª de 1992–, la Mesa Directiva puede solicitar a la Plenaria de la Cámara de Representantes evaluar el desempeño del Director Administrativo de la Corporación. De ser

removido el Director, le compete a la Mesa Directiva convocar a nuevas elecciones. De otra parte, el Director Administrativo debe rendir informes a la Mesa Directiva en relación con el ejercicio de sus facultades para dirigir licitaciones, celebrar contratos, ordenar gastos y ejercer la representación legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal. Le compete a la Mesa Directiva nombrar la persona que provisionalmente desempeñará las funciones de Director Administrativo mientras se realiza una nueva elección.

3.2.7. En el Capítulo Tercero del Título V, la Ley 5ª de 1991 consigna un conjunto de disposiciones comunes, entre ellas, principios orientados a regular los servicios administrativos y técnicos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes³³. En primer lugar, determina que “los funcionarios al servicios de las Corporaciones, se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público”³⁴. En segundo lugar, establece una clasificación de los empleados de la Rama Legislativa del Poder Público del siguiente tenor:

Por el origen de su nombramiento, serán:

De elección: entre los que cuenta a los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales, Secretarios Generales de las Comisiones Constitucionales y los Coordinadores legales de ambas Cámaras y el Director General del Senado de la República.

De libre nombramiento y remoción: entre los que cuenta al Director Administrativo de la Cámara de Representantes, Jefes de División y Jefes de Oficina del Senado y de la Cámara, Secretarios Privados, Profesionales Universitarios, Secretarías Ejecutivas y Conductores de las Presidencias y Vicepresidencias de ambas Cámaras; la Secretaría Ejecutiva, los conductores, el Profesional II y el Asistente Administrativo de la Secretaría General de ambas Cámaras; el Asistente de Control de Cuentas de la Cámara, los Coordinadores de las Comisiones de Ética de ambas Cámaras y de Derechos Humanos y Audiencias, y de la comisión adscrita a organismos Nacionales e Internacionales del Senado. Así mismo, los empleados de la Unidad de Trabajo Legislativo de que trata la presente Ley.

De carrera administrativa: entre los que cuenta a los demás cargos o empleos no previstos en los literales mencionados.

Determina, además, que la función administrativa habrá de adelantarse de conformidad con los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcial y publicidad” 35 y habrá de desarrollarse, en general, según lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política. Deja claro, por otro lado, que entretanto se expidan las normas sobre carrera administrativa de la Rama Legislativa, “se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la Rama Ejecutiva del Poder Público”36.

3.2.8. Mediante sentencia C-386 de 1996 la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra varias disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992 que se refieren a distintos tópicos constitucionales, entre ellos, el poder reglamentario de las Mesas Directivas. Lo anterior, en relación con la iniciativa popular prevista en el artículo 230 según el cual Las Mesas Directivas de las Cámaras fijarán las reglas con apoyo en las cuales el vocero designado por la ciudadanía podrá intervenir ante la Cámara respectiva.

La demanda planteó en aquella ocasión que esta competencia atribuida por la Ley 5ª de 1992 a las Mesas Directivas resultaba contraria a la Constitución pues permitía restringir de modo considerable la posibilidad de participación de los voceros. La Corte Constitucional discrepó del punto de vista sostenido por la demanda y estimó que resultaba “perfectamente razonable que las mesas directivas de las Cámaras establezcan una reglamentación para la intervención de los voceros”37. Subrayó la Corporación que a las Mesas Directivas les asistía “un poder correccional”38 encaminado a permitir que los debates en el Congreso se adelantaran de forma ordenada siendo ello una expresión de lo dispuesto por la Carta Política en el artículo 151 superior. Insistió la Corte que las previsiones contempladas en la Ley 5ª de 1992 debían ser leídas a la luz de lo dispuesto por la Ley 134 de 1994 o Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación que le confieren a los voceros amplias facultades por lo que en ningún caso la tarea encomendada a las Mesas Directivas podía restringir lo allí consignado a favor de los voceros39. Puestas las cosas de esa manera, insistió la Corte, “las reglamentaciones expedidas por las mesas directivas no sólo deben respetar esos derechos del vocero sino que tienen que ser razonables y proporcionadas al fin que persiguen, cual es garantizar, dentro del respeto de los derechos de los intervinientes, la disciplina, la eficacia y el orden en los debates parlamentarios”.

Más adelante acentuó la Corte que no era de recibo alegar como reparo de constitucionalidad un eventual mal uso de las facultades reglamentarias de las Mesas Directivas para

controvertir la legitimidad de tales facultades en perspectiva constitucional. Dijo en esa misma dirección, que cuando se examinaba si un determinado precepto se ajustaba o no al orden constitucional se realizaba un análisis en abstracto del mismo en contraste con lo dispuesto por la Norma de Normas, partiendo de la base de que tales preceptos serían interpretados de manera razonable y adicionalmente que al aplicarse las normas constitucionales “serían acatadas y cumplidas”, toda vez que no podía la Corte Constitucional suponer que las normas son promulgadas para ser interpretadas de manera que se pase por alto los preceptos constitucionales o para ser aplicadas de modo arbitrario. Por las razones expuestas, resolvió la Corte declarar la exequibilidad la facultad de las Mesas Directivas para fijar las normas que regulan la intervención de los voceros de proyectos de iniciativa popular.

3.2.9. A la luz de las consideraciones precedentes puede concluirse que el Congreso de la República ha sido dotado por la Carta Política de: (i) plena autonomía y capacidad para darse su propia organización mediante reglamentos quedando excluida la posibilidad de intromisión o interferencia por parte de cualquier otro órgano y proscribiendo, en especial, que el Gobierno pueda intervenir en tales materias; (ii) autonomía financiera, pues las Cámaras tienen la facultad de dictar su propio reglamento así como de administrar sus propios servicios y el personal que los presta; (iii) amplias facultades a favor de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara del mismo modo que a favor de la Comisión de Administración del Senado –que constituye el órgano superior administrativo del Senado– para cumplir tareas de gran importancia en relación con el funcionamiento administrativo del Congreso. De otra parte, (iv) la Ley 5ª o Estatuto Orgánico del Congreso regula con detalle lo relacionado con los servicios administrativos del Senado y le otorga extensas atribuciones a la Mesa Directiva del Senado que abarcan incluso la posibilidad de determinar mediante resolución otras funciones en cabeza de algunas instituciones como son la Comisión de Administración y el Director General, eso sí, bajo el supuesto de que las funciones atribuidas no fueren de competencia legal de otra autoridad. (v) La Ley 5ª de 1992 le confiere también amplias facultades a la Mesa Directiva de la Cámara en aspectos legislativos y administrativos. Además, posteriores modificaciones a la Ley 5ª atribuyen, por ejemplo, a la Mesa Directiva de la Cámara la posibilidad de solicitar ante la Plenaria de la Cámara de Representantes una evaluación del trabajo realizado por el Director Administrativo de la Corporación. Este último tiene la obligación de rendir informes a la Mesa Directiva sobre su desempeño en campos cruciales para la buena marcha del Congreso como lo son licitaciones,

contratación, ordenación del gasto, ejercicio de la representación legal, entre otras.

3.2.10. Así, a la luz de lo establecido por la Ley 5ª de 1992, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara así como la Comisión Administrativa del Senado cumplen tareas relativas al desempeño administrativo del Congreso. La regulación contenida en el Estatuto Orgánico no sólo garantiza de manera plena el principio de autonomía del Congreso sino que en desarrollo de este principio incluso le confiere a las Mesas Directivas amplias competencias regulatorias que, desde luego, deben ser ejercidas de conformidad con los lineamientos fijados por la Ley 5ª de 1992 y por la Constitución Política.

3.3. Unidades de Trabajo Legislativo como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para adelantar una labor legislativa eficiente.

3.3.1. El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7º de la Ley 868 de 2003. El nuevo texto establece que con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada Congresista contará “con una Unidad de trabajo a su servicio” que estará conformada “por no más de 10 empleados y/o contratistas”. Prescribe, del mismo modo, que para la provisión de tales cargos “cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción”. Determina el artículo 388 que la Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas habrá de integrarse según las posibilidades “que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista”. En relación con el sueldo o salario, dispone el artículo en comento que éste “no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad”. A renglón seguido, establece la nomenclatura y la escala de remuneración de los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo del Congreso⁴⁰.

3.3.2. Mediante sentencia C-124 de 2004, la Corte Constitucional se refirió a la contratación de Asesores para la Unidad de Trabajo Legislativo⁴¹. En relación con el propósito de estas Unidades dijo la Corporación que ellas buscaban realizar “una actividad de tipo administrativo” y que debían, por consiguiente, “respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior para la función administrativa y dentro de ellos el principio de

imparcialidad enunciado igualmente en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo”. Destacó la Corporación el carácter flexible con que la Ley 5ª de 1992 reguló lo concerniente a las Unidades de Trabajo Legislativo, asunto que, a juicio de la Corte, resulta imprescindible para la buena marcha de tales Unidades y, por ende, para el cumplimiento de las funciones constitucionales de los Congresistas⁴².

3.3.3. A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica. Todo ello en la búsqueda por aumentar la legitimidad del Congreso, legitimidad cuestionada de manera constante, entre otras, por la ausencia de transparencia, por la falta de compromiso técnico e investigativo y por el alto índice de ausentismo, clientelismo y corrupción.

3.4. La jurisprudencia constitucional y la reserva de ley; la habilitación o delegación legislativa y la deslegalización.

3.4.1. Respecto de la técnica de la reserva de ley, se ha pronunciado la Corte en múltiples ocasiones⁴³. Ha dicho sobre el particular que existe un requisito de orden constitucional con arreglo al cual determinadas materias deben regularse de modo necesario mediante normas con fuerza de ley. Ha enfatizado la Corporación que “los asuntos reservados a las normas legislativas, no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones”⁴⁴. La jurisprudencia constitucional ha indicado asimismo cuáles asuntos estarían –en virtud de lo preceptuado por la Carta Política–, reservados a la ley para su regulación. En esa dirección, ha insistido la Corte que las materias enumeradas en los artículos 151 y 152 e incluso materias previstas en artículos que forman parte sustancial de la Constitución –así la Carta Política no se haya referido explícitamente a que su regulación deba surtirse por medio de ley o norma con fuerza de ley–, están reservados a la ley. La consecuencia que se deriva de

ello, es que si las prescripciones normativas encaminadas a regular estas materias reservadas a la ley no constan en cuerpos legislativos de orden legal o que tengan fuerza de ley, quebrantan la Constitución⁴⁵.

3.4.2. En efecto, la Constitución prevé la posibilidad de que el Congreso delegue en el Presidente de la República la facultad para expedir normas con fuerza de ley –decretos extraordinarios dictados con base en las atribuciones que le otorga la Constitución al Presidente mediante el artículo 150 numeral 10–, con lo cual se presenta el fenómeno de la habilitación o delegación legislativa. Ello no ocurre, sin embargo, de manera ilimitada pues el ejercicio de esta facultad de habilitación o delegación legislativa ha de efectuarse bajo estricta observancia de los límites a ella impuesta por la Carta Política⁴⁶.

3.4.3. Si bien es cierto el texto constitucional es claro en ordenar que determinadas materias se regulen por medio de normas con rango legal y por ello mismo resulta prohibido al tenor de lo dispuesto por la Constitución que la regulación de determinados asuntos se haga mediante normas reglamentarias, también es cierto que no todas las materias deben ser desarrolladas por medio de leyes. Así por ejemplo, existen ciertos asuntos respecto de los cuales es factible que órganos administrativos puedan establecer mediante reglamentos criterios para regularlos, teniendo como límite lo dispuesto en la Carta Política y desde luego sin perjuicio de lo determinado por la Ley⁴⁷.

La jurisprudencia constitucional ha coincidido con la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado en que el Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria. Pero han insistido las dos Corporaciones en que lo anterior no significa que “dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria”. En ese horizonte de comprensión han destacado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional que los actos administrativos generales pueden ser expedidos por cualquier autoridad administrativa “en lo que concierna a los asuntos a su cargo” ⁴⁸.

En otros términos: Se ha enfatizado en efecto que las competencias de regulación atribuidas

a ciertos organismos deben distinguirse de aquellas “radicadas en cabeza del Presidente de la República según lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11”. Así, ha dicho la Corte Constitucional que “[p]or fuera de los casos especiales previstos en la [Norma de Normas], la competencia primaria para la reglamentación de la ley orientada a garantizar su cumplida ejecución [correspondía] al Presidente de la República⁴⁹.” Desde luego, también se ha puesto énfasis en que lo dicho hasta aquí no resulta óbice para que, “de manera general, se pueda afirmar la existencia de ciertas competencias de regulación para órganos administrativos diferentes”.

3.4.4. Se presenta así el fenómeno de la deslegalización que tiene lugar cuando quiera que el legislador –ordinario o extraordinario–, remita al reglamento la ordenación de un tema específico “que no aparece regulado de manera sustancial en el texto legal”⁵⁰. Claro es que para que pueda existir deslegalización resulta preciso observar ciertos requerimientos. Una primera exigencia es que la materia de que se trate no haya sido regulada de modo sustancial en el texto legal o en la norma con fuerza de ley. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que el Legislador o el Presidente, facultado para tales efectos, pueden llegar a ser muy minuciosos en la regulación, de modo que en la medida en que se haya desplegado mayor detalle, la tarea de reglamentar la ley o norma con fuerza de ley se minimiza⁵¹. Puede ocurrir también que la ordenación no haya sido detallada, entonces queda espacio para que exista un desarrollo reglamentario más amplio⁵². Ahora bien, la frontera constitucional de las leyes o normas con fuerza de ley que hacen uso de la técnica de la deslegalización es precisamente la reserva de ley: tanto la reserva de ley en materia de derechos constitucionales fundamentales como aquellas determinadas de manera específica en el texto de la Carta Política, por ejemplo, en el artículo 125⁵³.

3.4.5. En suma, todas aquellas normas contentivas de una materia reservada a la ley suponen la existencia de una obligación consistente en que los aspectos principales o centrales de la materia objeto de reserva estén contenidos o regulados mediante ley o norma de rango legal, por lo que este evento abarca también el fenómeno de la habilitación o delegación legislativa, esto es, la atribución que hace el legislador al Presidente para que por medio de decretos dictados con base en las facultades extraordinarias, por la vía del artículo 150 numeral 10, regule la materia reservada a la ley mediante decretos leyes⁵⁴.

Cosa distinta sucede con el fenómeno de la deslegalización, pues las materias objeto de

reserva de ley no pueden ser deslegalizadas, esto es, no puede remitirse a autoridades administrativas la posibilidad de regular mediante decretos reglamentarios, actos administrativos o resoluciones, materias reservadas a la ley o a normas con fuerza de ley. Por el contrario, las materias cuya regulación no ha sido reservada a la ley o a normas con fuerza de ley, pueden deslegalizarse siempre y cuando haya quedado espacio para regulación o ésta resulte indispensable a fin de dar cumplida y eficaz aplicación a la ley o al acto con fuerza de ley. En este lugar es preciso recordar lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido en que con esta actividad no se puede de manera alguna modificar, alterar, reemplazar o derogar lo establecido por las leyes o normas con fuerza de ley que la confieren. Al revés, la finalidad de la regulación debe ser en todo momento propender por el logro de un normal y dinámico funcionamiento de las entidades a las que se les reconoce la facultad regulatoria bajo estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales⁵⁵.

4. Análisis de los cargos.

4.1. Con apoyo en las razones expuestas en las consideraciones de la presente providencia establecerá la Sala si los cargos elevados en la demanda respecto del artículo 388 de la Ley 186 de 1995 están llamados o no a prosperar.

4.1.1. Como se puede comprobar, el contenido normativo previsto en el último inciso del artículo 388 de la Ley 186 de 1995 modificadorio de la Ley 5ª de 1992 prevé una deslegalización, esto es, le confiere a una autoridad administrativa, en este caso, a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y a la Comisión Administrativa del Senado, la facultad para fijar de manera conjunta mediante reglamento las calidades que deben acreditarse con el fin de ser nombrado Asesor de las Unidades de Trabajo Legislativo. Ha de preguntarse, entonces, la Sala si en este caso el fenómeno de la deslegalización resulta acorde con el artículo 122 y con el artículo 150 numeral 10 de la Carta Política o si, como lo sostiene el demandante, quebranta dichos preceptos.

4.1.2. En precedencia se expuso que la Ley 5ª de 1992 o Estatuto encargado de regular la actividad legislativa y administrativa del Congreso fue dictada en cumplimiento del artículo 151 superior según el cual el “Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. Se especificó, igualmente, que la Ley 186 de 1995

-modificatoria de la Ley 5ª de 1992- introdujo las Unidades de Trabajo Legislativo cuyo propósito fundamental fue, como se mostró, contribuir a que el trabajo de los Congresistas fuera más sólido y se pudiera sustentar en las capacidades técnicas e investigativas de personas encargadas de asesorar, en los distintos aspectos, la actividad legislativa.

El artículo 388 detalla este objetivo y describe la forma como deberán integrarse las Unidades de Trabajo Legislativo así como el procedimiento general que habrá de seguirse para la designación de los asesores que serán de libre nombramiento y remoción. El artículo 388 dispone, además, lo atinente a la conformación de la Planta de Personal de la Unidad de Trabajo Legislativo y prescribe que la escogencia que haga el respectivo Congresista se conformará a los rangos y nominaciones indicadas en el mismo artículo 388. De esta manera, el precepto le confiere a cada Congresista la facultad de certificar el cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de las Unidades de Trabajo Legislativo.

4.1.3. El párrafo del artículo en comento explica que cuando se trata de Asesores la vinculación podrá efectuarse mediante contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. Determina, del mismo modo, que cada Congresista estará habilitado para exigir “a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor”. Añade, que si la vinculación se surte por medio de contrato de prestación de servicios, “no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas”. En el último inciso -acusado en la presente ocasión-, agrega que las calidades que deben acreditarse para ser asesor de las Unidades de Trabajo Legislativo serán definidas mediante resolución conjunta por la Mesa Directiva de la Cámara y por la Comisión de Administración del Senado.

4.1.4. La cuestión que se plantea a renglón seguido es si este tema objeto de deslegalización en el precepto acusado constituye una materia cuya regulación ha sido reservada a la ley o a normas con fuerza de ley, pues más arriba recordó la Sala cómo la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en afirmar que las materias reservadas a normas legislativas o a normas con fuerza de ley no pueden ser reguladas mediante decretos reglamentarios ni resoluciones. También mencionó la Sala que parte de las materias objeto de reserva están enumeradas de manera taxativa en los artículos 151 y 152, al igual que se encuentran en otros preceptos que forman parte de la Constitución, así la Carta Política no se

haya referido de manera expresa a que la regulación de los temas allí tratados deba efectuarse mediante ley o norma con fuerza de ley.

4.1.5. Ahora bien, no considera la Sala que la materia objeto de deslegalización en el precepto acusado sea de aquellas cuya regulación ha sido reservada ni expresa ni implícitamente a la ley o a normas con fuerza de ley. Además, si se lee con cuidado el artículo 122 superior de conformidad con el cual “no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o en el reglamento”, se confirma que lo allí establecido armoniza con las atribuciones que el artículo 388 le confirió a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y a la Comisión de Administración del Senado para definir de manera conjunta y mediante resolución las calidades para ser asesor de las Unidades de Trabajo Legislativo. Este asunto objeto de regulación específica de estas entidades son de su exclusivo resorte y no invaden competencias atribuidas por la Carta Política a otras autoridades ni su ejercicio implica una modificación de los preceptos constitucionales.

4.1.6. Con la facultad de determinar mediante resolución conjunta de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado las calidades para ser Asesor de las Unidades de Trabajo Legislativo, tampoco se desconoce lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 pues, como se resaltó atrás, resulta preciso distinguir entre el fenómeno de reserva de ley, el fenómeno de la habilitación o delegación legislativa y el fenómeno de deslegalización. En este caso, la Ley Orgánica resolvió deslegalizar el desarrollo de ciertas materias que no han sido reservadas para ser reguladas por ley o norma con fuerza de ley y decidió atribuir a autoridades administrativas –la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y la Comisión de Administración del Senado– competencia para desarrollar ciertos asuntos de conformidad con lo dispuesto en la misma Ley Orgánica y en la Carta Política.

Dicho de manera distinta: La Ley 186 de 1995 –modificatoria de la ley 5ª de 1992– creó las Unidades de Trabajo Legislativo. Aplicar en la práctica lo allí establecido corresponde a los órganos de dirección administrativa del Senado y de la Cámara de Representantes y ello sin lugar a dudas implica, como lo recuerda la Vista Fiscal, que se adelante una regulación administrativa de los mismos en concordancia con lo establecido en los artículos 135 numeral 5 y con el artículo 150 numeral 20 de la Constitución. Al remitir la Ley orgánica la regulación de estos aspectos a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y a la

Comisión de Administración del Senado no está efectuando, como bien lo anota el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, “una concesión de facultades extraordinarias o atribuciones semejantes”.

4.1.7. Debe tenerse presente, como se resaltó más arriba, que la potestad reglamentaria ha sido atribuida al Presidente de la República pero ha sido extendida también a otros órganos administrativos. Un aspecto central para justificar dicha atribución se relaciona con la delimitación de dos tareas claramente separables: la de ejecutar, cuando la ley o norma con fuerza de ley no necesita de regulación ulterior y la de reglamentar, en el caso contrario⁵⁶. La jurisprudencia constitucional ha destacado “que, en este último evento, la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la ley [o norma con fuerza de ley]... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. La potestad reglamentaria se conecta, en consecuencia, con la expedición de normas de carácter general – sean ellas decretos, resoluciones o circulares – imprescindibles ‘para la cumplida ejecución de la ley’”⁵⁷.

Así, el Legislador ordinario o extraordinario se ocupa de trazar un marco general y las autoridades administrativas teniendo presente los requerimientos específicos del servicio, están encargadas de fijar desarrollos particulares. De todos modos, la regulación efectuada mediante actos administrativos ha de realizarse de conformidad con la Ley Orgánica y con la Constitución y, en tal sentido, bajo estricto respeto de los derechos constitucionales fundamentales.

4.1.8. Si se hace un repaso de las regulaciones adoptadas por la Ley Orgánica del Congreso junto con sus modificaciones, resulta factible constatar que en ella fueron consignados con cierto detalle, pero sin pretensión de exhaustividad, aspectos atinentes a las funciones y requisitos de los cargos, entre ellas los relacionados con las Unidades de Trabajo Legislativo. Ahora bien, se dejó un espacio para el desarrollo administrativo que, en el caso que ocupa la atención de la Sala, fue atribuido de manera directa y expresa a la Mesas Directiva de la Cámara de Representantes y a la Comisión de Administración del Senado, resguardando así la soberanía y autonomía que la Carta Política le reconoció al Congreso para darse su propia organización.

Una lectura atenta de lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política lleva entonces a confirmar que el contenido normativo del último inciso del párrafo del artículo 388 de la Ley 186 de 1995 en lugar de desconocer lo establecido en ese precepto constitucional se encamina a cumplirlo, toda vez que el Estatuto Orgánico del Congreso delineó el marco general de las exigencias del cargo y remitió al reglamento, esto es, a la resolución que profieran en conjunto la Mesa Directiva de la Cámara y la Comisión Administrativa del Senado, la tarea de desarrollar los detalles concernientes a las calidades para ser Asesor de las Unidades de Trabajo Legislativo.

4.1.9. Arriba se indicó el énfasis que ha puesto la jurisprudencia constitucional en el carácter flexible con que reguló la Ley 5ª de 1992 las Unidades de Trabajo Legislativo, situación que a juicio de la Corporación resulta indispensable para que quienes las integran puedan colaborar con la buena marcha del Congreso y asistir de manera efectiva al cumplimiento de las funciones constitucionales de los Congresistas⁵⁸. Dada la multiplicidad de tareas que deben adelantar los Senadores y Representantes resulta por entero necesario ajustar mediante el reglamento las calidades que se deben exigir a sus Asesores dependiendo de las necesidades y requerimientos del momento.

A partir del recuento sobre el papel que en el campo legislativo y administrativo cumplen tanto las Mesas Directivas del Congreso como la Comisión de Administración del Senado, se destaca que la Corte Constitucional le confiere pleno reconocimiento a las facultades de regulación que la Ley 5ª de 1992 les atribuye a estas instituciones, siempre y cuando tales competencias de regulación se ejerzan bajo estricto respeto por lo establecido en el Estatuto Orgánico y en la Constitución Política. En ese orden de ideas, ha subrayado la Corte Constitucional que lo central respecto de este tópico no consiste en cuestionar unas facultades cuya legitimidad no presenta reparo alguno, únicamente por la amenaza que pueda desprenderse a partir de un eventual mal uso o del ejercicio abusivo y arbitrario de las mismas. En relación con lo anterior, el Procurador General en su concepto manifestó sobre el particular lo siguiente:

“Lo que sí debe quedar claro es que el ejercicio de la competencia reglamentaria para definir las calidades para ser asesor de las unidades de trabajo legislativo de los congresistas y para establecer las funciones y los requisitos de los cargos en el Congreso de la República, debe encuadrarse proporcionalmente a la formación profesional y experiencia que corresponderá a

las necesidades de cada uno de los cargos. Esto con el fin de garantizar el derecho fundamental a la libre escogencia de la profesión en lo que corresponde al derecho fundamental a participar en la vida política y administrativa del Estado (Constitución Política. Preámbulo; artículos 1, 2, 26, 40).

Lo anterior, porque no se justifica que personas que NO son profesionales ocupen cargos o sean contratados como asesores en las unidades de trabajo legislativo de los congresistas, o que un asesor grado VIII de dichas unidades no se haya graduado profesionalmente o sea un profesional recién graduado o sin formación en estudios de posgrado y sin una razonable experiencia mínima sólida (en estos eventos, los nombrados deben ocupar cargos de asistentes o de asesores de menor grado)”.

4.1.10. No encuentra, pues, la Sala que el contenido normativo previsto en el último inciso del artículo 388 de la Ley 186 de 1995 desconozca lo establecido en el artículo 122 superior y tampoco quebrante lo determinado en el artículo 150 numeral 10. La facultad otorgada a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y a la Comisión Administrativa del Senado para fijar las calidades de los Asesores de las Unidades de Trabajo Legislativo del Congreso puede encajarse bajo el fenómeno de la deslegalización el cual, como se señaló, en este caso se ajusta por completo a las disposiciones constitucionales.

4.2. Así, con apoyo en las razones presentadas, la Sala declarará exequible el último inciso el parágrafo del artículo 388 de la Ley 186 de 1995 por los cargos analizados en la presente sentencia.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE para pronunciarse de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo transitorio 392 de la Ley 5ª de 1992 por sustracción de materia.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el último inciso del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992

modificada por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 con arreglo al cual “[l]as calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente”, por los cargos analizados en la presente sentencia.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Aparte declarado inconstitucional mediante sentencia C-124 de 2004.

2 De conformidad con el artículo 150.23 C. P.

3 Según el artículo 26 C. P.

5 Mediante escrito allegado a la Secretaría de la Corte Constitucional el día 5 de octubre de 2009, el Procurador General de la Nación emitió concepto.

6 “Hasta del 20 de julio de 1992, las Mesas Directivas de Senado y Cámara de Representantes, mediante Resolución establecerán las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos administrativos básicos. En el mismo término, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, por una sola vez expedirán por resolución conjunta el Estatuto de la Carrera Administrativa de la Rama Legislativa”.

7 M. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

8 La Sección Segunda del Consejo de Estado presentó como sigue los hechos: // “3.1. El art. 125 de la Constitución Nacional consagra que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, Se prevé (sic) lo concerniente al ingreso y al retiro de los mismos. // “3.2. El art. 21 Transitorio de la Constitución Nacional estableció que el Congreso de la República, dentro del año siguiente a su instalación, debía dictar las normas que desarrollaran los principios consignados en el art. 125 de la Constitución Nacional. // “Para desarrollar esta disposición constitucional el Congreso de la República expidió la ley 27 de 1992 que regula en forma general la administración de personal al servicio del Estado. // “3.3. Dentro del Reglamento del Congreso (ley 5 de 1992) se consagró en su art. 384 que mientras se expidan las normas

sobre carrera administrativa de la rama legislativa, se aplicarían las normas generales que rigen la rama ejecutiva. Así mismo, en su art. 392 dispuso que: // “Hasta el 20 de julio de 1992, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, mediante resolución establecerán las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos administrativos básicos En el mismo término, las Mesas por una sola vez expedirán por resolución conjunta el Estatuto de la carrera administrativa de la rama legislativa”. // 3.4. Como desarrollo de esta previsión, El Congreso de la República por conducto de sus Mesas Directivas expidió la resolución No 001 de julio de 1992 por medio de la cual “se establece el estatuto de la carrera administrativa en la rama Legislativa del Poder Público.”

9 El Procurador Tercero Delegado en lo Contencioso ante el Consejo de Estado mediante concepto recomendó acceder a la pretensión del demandante. Manifestó sobre el particular: “No cabe duda al Ministerio Público (sic) que la Resolución impugnada contraviene de manera flagrante el artículo 125 constitucional conforme al cual todo el sistema de carrera administrativa y por tanto el proceso de selección, de ingreso y ascenso en la misma para todos los servidores públicos, incluidos los de la Rama Legislativa del Poder, es atribución propia y exclusiva del Congreso de la República y por consiguiente no delegable en ninguna otra autoridad”.

10 “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. // Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. // El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. // El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. // En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”.

11 “Las normas legales que desarrollen los principios consignados en el artículo 125 de la Constitución serán expedidas por el congreso dentro del año siguiente a su instalación. Si en este plazo el congreso no las dicta, el presidente de la república queda facultado para expedirlas en un término de tres meses”.

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-963 de 2003; C-007 de 2004; C-100 de 2004 y, en especial, Sentencia C-652 de 2003.

13 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. El artículo 122 de la Carta Política al tenor del cual “[n]o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento” y que prescribe que “para proveer los [empleos] de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente (...)”. El artículo 123 superior que fija quiénes son servidores públicos, a saber: “los miembros de corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” y dispone que los servidores públicos se mantendrán al servicio del Estado y de la comunidad así como ejercerán sus funciones de manera acorde con la Constitución, con la ley y con el Reglamento. Ese mismo artículo determina que la ley preceptuará el “régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

14 “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”.

15 Según el artículo 125 “los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera (...) El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. // El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y en la ley”.

16 “ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las

leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

17 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-337 de 1993; C-795 de 2000; C-1246 de 2001; C-394 de 2007, A. V.; C-482 de 2008.

18 Constitucional. Sentencia C-337 de 1993.

19 Mediante sentencia C-482 de 2008, se pronunció la Corte Constitucional sobre las objeciones presentadas por el Presidente de la República al Proyecto de Ley por el cual se expide el Código de Ética del Congresista. En dicha providencia la Corporación resolvió declarar fundadas las objeciones. Luego de establecer la Corte que por la manera como estaba estructurado así como por lo indicado en la exposición de motivos de la ley podía concluirse que el Código de Ética era “un verdadero estatuto disciplinario”, resaltó que las objeciones planteadas por el gobierno y, en especial, aquella dirigida a cuestionar que dicho estatuto no se haya tramitado como ley orgánica, cobraba todo sentido, motivo por el cual procedió a establecer si el Código de Ética había debido tramitarse como ley orgánica. En dicha sentencia recordó la Corte que “de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las leyes orgánicas rigen la actividad legislativa, y son, en ese escenario, parámetro de constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, el artículo 151 superior no agota la regulación constitucional sobre leyes orgánicas, sino que en la Carta se incluyen disposiciones específicas sobre las leyes orgánicas de ordenamiento territorial (C. P. arts. 288, 297, 307, 319 y 329), del Plan Nacional de Desarrollo (C. P. Arts. 341 y 342) y del Presupuesto (C. P. Arts. 349, 350 y 352). Esas leyes orgánicas, de acuerdo con las respectivas disposiciones constitucionales que las gobiernan, no regulan únicamente la actividad legislativa, sino que condicionan también la actividad de otros órganos del Estado y establecen ciertos presupuestos materiales para el ejercicio de la misma”. Cfr., asimismo, Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2007.

20 Ibíd.

21 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2007.

22 Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993.

23 Artículo 367 de la Ley 5ª de 1992.

25 El artículo 374 de la Ley 5ª de 1992 establece las funciones de la Comisión de Administración: 1. Aprobar los planes y programas que, para la buena prestación de los servicios administrativos y técnicos presente el Director General. // 2. Evaluar la gestión administrativa del Director General e informar anualmente, o cuando se solicite a la plenaria, acerca de su desempeño. // 3. Presentar terna a la Plenaria del Senado para la elección del Director General. // 4. Ejercer control y vigilancia sobre las actuaciones administrativas del Director General. // 5. Vigilar la correcta ejecución del Presupuesto anual asignado por la Ley y aprobar o improbar los Balances y los Estados Financieros que presente el Director General. //6. Autorizar al Director General para celebrar contratos que superen el valor vigente de dos mil (2.000) salarios mínimos. // 7. Darse su propio reglamento. // 8. Las demás que se determinen por resolución de la Mesa Directiva del Senado.

26 Artículo 373 de la Ley 5ª de 1992.

27 Artículo 374 de la Ley 5ª de 1992: // “8. Las demás que se determinen por resolución de la Mesa Directiva del Senado”. Entre las funciones del Director General se encuentran, entre otras, la de “[n]ombrar, promover y remover, de conformidad con las disposiciones legales, a solicitud y por postulación de la Mesa Directiva del Senado y de los Parlamentarios, en los casos de los empleados de su unidad de trabajo legislativo, al personal de planta de libre nombramiento y remoción. Las Mesas Directivas de las Comisiones postularán los candidatos para el cargo de Asistente Administrativo de Comisión y Conductores de las Comisiones Constitucionales. // El desacato a estas solicitudes será considerado como causal de mala conducta que se sancionará con la remoción de su cargo por la Plenaria del Senado. // Se exceptúan los casos en que el candidato no reúna los requisitos exigidos”. Artículo 378 de la Ley 5ª de 1992.

28 Artículo 376 de la Ley 5ª de 1992.

29 Artículo 378 de la Ley 5ª de 1992.

30 Artículo 379 de la Ley 5ª de 1992.

31 Artículo 381 de la Ley 5ª de 1992.

32 Artículo 382 de la Ley 5ª de 1992. La Planta de Personal está contemplada en el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992.

33 Artículo 384 de la Ley 5ª de 1992.

34 Ibíd.

35 Ibíd.

36 Ibíd. El artículo 3º de la Ley 1318 de 2009, modificó el artículo 385 de la Ley 5ª de 1992 y señaló que la vinculación laboral de los empleados que integran las plantas de personal creadas por la ley se efectuaría mediante “resolución de nombramiento expedida por el Director Administrativo en la Cámara de Representantes o el Director General Administrativo del Senado, con la firma del Secretario General respectivo”. Añadió que aquellos empleados mencionados en las normas de la ley deberán “prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio así lo exijan, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los congresistas. La violación a lo aquí preceptuado será causal de mala conducta, tanto del empleado, como del Director Administrativo de la correspondiente Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos”. Lo referente a la nomenclatura de los cargos y al grado quedó contemplado en el artículo 387 de la Ley 5ª de 1992.

37 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-386 de 1996.

38 Ibíd.

39 Según los numerales 2º y 3º del artículo 31 de la LEMP el vocero “deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y oído en todas las etapas del trámite. El vocero podrá también apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular”. Ibíd.

40 Cfr. Artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 modificado por ulteriores reformas.

41 En aquella ocasión le correspondió a la Corte pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “salvo los aportes al régimen de seguridad social que serán pagados por el Congreso” contenidas en el parágrafo del artículo 388 de la Ley 5ª de

1992, tal como quedó modificado por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995. La demandante alegó el desconocimiento de los artículos 13 y 209 de la Carta Política. A su juicio, la previsión contenida en el segmento acusado daba pie a que los contratistas de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas reclamaran al Congreso en calidad de reembolso los dineros por ellos desembolsados como aportes al régimen de seguridad social, asunto que no aplicaba para los demás contratistas del Estado vinculados mediante contrato de prestación de servicios. Señaló la actora que “en cuanto se imponía] así al Congreso -sin que [existiera] justificación alguna-, la obligación de pagar o rembolsar el valor de los aportes a la seguridad social de los Asesores de la Unidad de Trabajo Legislativo, que sean vinculados mediante contrato de prestación de servicios, se [establecía] un trato discriminatorio en relación con los demás contratistas del Estado que no gozan del mismo privilegio”. Añadió que “...La frase acusada [establecía] una diferencia de trato arbitraria e injustificada desde un punto de vista jurídico, esto es, no se [fundaba] en motivos objetivos y razonables, y además [resultaba] desproporcionada en su alcance o contenido, pues mientras todos los trabajadores del Estado, e incluso los particulares, [debían] hacer un esfuerzo y colocar aportes para el pago de los parafiscales, los asesores de la UTL [estaban] exentos de ese esfuerzo...”.

42 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997.

43 Cfr. Entre muchas otras, Corte Constitucional. Sentencia C-1262 de 2005.

44 Cfr. Sentencia C-1262 de 2005.

45 Las normas con rango de ley en nuestro ordenamiento jurídico son: la leyes expedidas por el Congreso en cualquiera de sus modalidades (arts. 150, 151 y 152 C.P), los decretos con fuerza de ley expedidos por el Ejecutivo con fundamento, tanto en normas constitucionales (por ejemplo arts. 212, 213 y 215 C.P.), como en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso (art 150.10 C.P.) y demás decretos leyes, tales como las previstas en el artículo 241 de la Constitución, entre otros.

46 Como lo recuerda la sentencia C-1262 de 2005 “las limitaciones a dicha facultad, al tenor del constituyente de 1991, se circunscriben a la expedición de códigos y creación de impuestos, y a la expedición de leyes estatutarias, orgánicas y marco o de objetivos y criterios. Esto es, que mediante las leyes de facultades extraordinarias se pueden delegar

todos los temas, excepto los que prohíbe expresamente el inciso tercero del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución”.

47 Sobre el sentido y alcance de la facultad reglamentaria reconocida a otras instituciones distintas del Presidente de la República confrontar la sentencia C-037 de 1996. En dicha providencia le correspondió a la Corte Constitucional efectuar la revisión constitucional del Proyecto de Ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia”. En punto a la posibilidad de asignar funciones a la Sala Plena de la Corte Suprema por medio de reglamento interno indicó que esa posibilidad contemplada en la Ley Estatutaria no quebrantaba la Constitución pues debía entenderse “que esas tareas en momento alguno pueden modificar, alterar, reemplazar o derogar las que le hubiese conferido la ley”. Todo lo contrario, enfatizó la Corte Constitucional que aquellas “labores que se asignan mediante el reglamento se enmarcan más dentro de la necesidad de adoptar medidas tendientes al normal y dinámico funcionamiento de este tipo de corporaciones judiciales”.

48 En apoyo de su punto de vista ha traído la Corte a colación el pronunciamiento elaborado por el Consejo de Estado de conformidad con el cual el Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D. C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096. Cfr. también Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008.

49 Ibíd.

50 Ibíd.

51 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1997.

52 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

53 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1262 de 2005.

54 Las leyes de facultades extraordinarias pueden versar sobre todo tipo de contenido, excepto los expresamente vedados por la Constitución en el artículo 150.10 y en este sentido las materias que son objeto de reserva de ley no son la excepción. Las reservas de ley deben estar contenidas en normas con rango de ley, y el decreto ley satisface dicha exigencia.

55 Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996.

56 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008.

57 Ibíd.

58 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-124 de 2004.