

C-245-95

Sentencia No. C-245/95

MINISTERIO PUBLICO-Naturaleza

El Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales.

DELEGADO DEL PROCURADOR/AGENTE DEL PROCURADOR

El delegado es un alter ego del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia -en nivel jurídico, no real- a otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza intuitu personae. En cambio, el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona, pero siempre está bajo la subordinación de otro superior, ante quien responde y de quien puede cumplir órdenes específicas para un asunto determinado. En este orden de ideas, los procuradores delegados son agentes, pero se advierte que todo delegado tiene indirectamente una función de agente, pero no todo agente es necesariamente delegado. Advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.

LEY-Unidad de materia

El tema del período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa no podía ser materia objeto de regulación a través de la Ley 27 de 1992, pues la situación laboral de dichos funcionarios debe ser regulada dentro del marco normativo especial antes mencionado. Por lo tanto, no existe unidad de materia entre la norma acusada y el contexto general de la referida ley y, por esta causa, debe ser declarada

inexequible.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Facultad de libre nombramiento y remoción/INTERPRETACION SISTEMATICA

Es razonable y acorde con el espíritu de las disposiciones mencionadas, que los inmediatos colaboradores del Procurador General de la Nación sean de su libre nombramiento y remoción. Es cierto que la norma del art. 280 de la Constitución dice que los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, pero el alcance de esta norma no puede llevarse hasta el extremo de consagrar el período para los delegados del Procurador ante dichos funcionarios, porque: La norma hay que interpretarla de manera sistemática y armónica con las restantes disposiciones que le asignan al Procurador su carácter de director supremo del Ministerio Público y la potestad de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Procuraduría, con excepción de los que pertenecen a la carrera administrativa.

PROCURADOR DELEGADO-Periodo

Resulta inconcebible que quienes actúan en nombre y representación del Procurador como agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales puedan tener un período superior al de aquél, pues se rompe la estructura jerárquica y funcional antes mencionada, al colocar al director del Ministerio Público en una posición desigual frente a quienes son sus dependientes o subordinados, es decir, los instrumentos inmediatos a través de los cuales actúa y los ejecutores de sus políticas y directrices. Además, al consagrar la norma acusada un período para los referidos delegados hace materialmente imposible e inmanejable el ejercicio de la dirección suprema del Ministerio Público por el Procurador General de la Nación, pues dicho período los convierte, en alguna forma, en autónomos frente a éste.

FUNCIONARIO DE PERIODO

La interpretación de dicha norma no puede extenderse hasta el extremo de otorgarles un período fijo para el ejercicio del cargo pues, ello no surge expresamente de ella y, además,

los períodos que la Constitución consagra para algunos funcionarios constituyen una garantía institucional, objetiva, antes que un derecho subjetivo o meramente individual con respecto a quien desempeña el cargo. Por análogas razones, tampoco, a dichos funcionarios se les extiende el fuero previsto en el art. 174 de la Constitución con respecto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

REF. EXPEDIENTES D-708.

TEMA:

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 4o. de la ley 27 de 1992.

ACTOR:

ANDRES ENRIQUE NAVIA.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., el día primero (1º) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión respectiva, en relación con la demanda presentada por el ciudadano ANDRES ENRIQUE NAVIA IBAÑEZ contra el párrafo del artículo 4o de la ley 27 de 1992.

II. NORMA ACUSADA.

El texto acusado dispone:

LEY 27 DE 1992

(Diciembre 23)

“Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”

Art. 4o. De los empleos de carrera y de libre nombramiento ...

PARAGRAFO. Los Procuradores Delegados ante las jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa, tendrán el mismo período de los funcionarios ante los cuales actúan”.

III. LA DEMANDA.

El actor hace dos (2) cargos concretos contra el parágrafo del artículo 4o de la ley 27 de 1992, que se sintetizan así:

2.- Los procuradores delegados no pueden tener período fijo porque la Constitución no contiene una previsión sobre el particular, como sí lo hizo con los magistrados de las altas corporaciones de justicia. Ello es así, “porque debe mantenerse en la Carta política la estructura lógica que informa a los organismos de control uno de los cuales es la Procuraduría General de la Nación.”

El artículo 277 de la Constitución establece que el Procurador General de la Nación ejercerá sus funciones “por sí o por medio de sus delegados o agentes”. Según el demandante, esto es indicativo”- dentro de un razonamiento lógico jurídico - que delegados y agentes son de libre nombramiento y remoción de su superior jerárquico, pues no se concibe la prestación de un eficaz servicio de control con las ataduras de un período fijo aceptado para su subalterno”.

No se concibe que el Procurador General de la Nación tenga señalado un período de (4) años y sus delegados y agentes uno superior al de su Jefe “puesto que tendrían el de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que es de ocho (8) años”, porque ello pervertiría la organización administrativa de la Procuraduría y se crearía una categoría de funcionarios inmanejables por su superior jerárquico.

Según el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución, el gobierno tiene la libertad de

nombrar y remover libremente a sus agentes; ello implica que esta misma previsión debe ser aplicada con respecto a los delegados y agentes del Procurador General de la Nación, haciendo una interpretación armónica entre dicho numeral y el artículo 277, ibídem.

Dice finalmente el actor, que entre los artículos 189 numeral 13 inciso 2o, 277 y 288 de la Constitución existe una concatenación lógica que permite arribar a la conclusión de que los delegados y agentes del Procurador son de su libre nombramiento y remoción y no pueden tener período.

IV. INTERVENCION DE CIUDADANO COADYUVANTE DE LA DEMANDA.

El ciudadano ISMAEL CLAUDINOR IBAÑEZ VILLAREAL, intervino en el proceso para coadyuvar las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

El único funcionario de período dentro de la Procuraduría es el Procurador General de la Nación, por expresa disposición del artículo 276 de la Constitución. Los demás funcionarios y empleados podrán ser de carrera o de libre nombramiento o remoción, mas no de período.

Los delegados y agentes del Procurador “son por su propia naturaleza de libre nombramiento y remoción del Procurador General”. Estos no pueden tener una estabilidad superior a la de éste.

El art. 280 de la Constitución no señala período alguno a los agentes. “Los períodos dentro de la función pública no constituyen derechos subjetivos, sino el límite temporal para el ejercicio de las competencias legales”.

V. INTERVENCION DE CIUDADANO IMPUGNADOR DE LA DEMANDA.

El ciudadano HERNAN GUILLERMO ALDANA DUQUE, intervino en el proceso para impugnar las pretensiones de la demanda y, en tal virtud, expuso los siguientes argumentos :

En cuanto al primer cargo de la demanda, esto es, la falta de unidad de materia, no es cierto que la ley 27 de 1992 se refiera exclusivamente a la carrera administrativa a nivel nacional, pues claramente se infiere tanto de su encabezamiento como del conjunto normativo contenido en ella que dicha ley desarrolla el artículo 125 de la Constitución que alude de manera genérica a los empleos en los órganos y entidades del Estado, es decir, a los de

elección popular, a los de libre nombramiento y remoción, a los de carrera, los desempeñados por trabajadores oficiales y demás que determine la ley, en todos los niveles administrativos. Por lo tanto, la ley en cuestión, podía ocuparse de regular un aspecto propio del régimen de los empleos de la Procuraduría General de la Nación, como es lo relativo al período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativo.

Con respecto al segundo cargo, el impugnador expresa :

- Es diferente el concepto de procurador delegado al de agente del Procurador General de la Nación.

“En efecto, el artículo 118 de la Constitución de 1991 introduce con relación a la regulación positiva anterior, una modificación sustancial en lo que se refiere a los cargos de quienes representan al Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia y ante el Honorable Consejo de Estado.”

- La Constitución de 1886, no preveía la categoría de procuradores delegados ante la Corte Suprema de Justicia y ante el Consejo de Estado, sino la de fiscales. Los procuradores delegados fueron de creación legal.

- Los procuradores delegados, no surgieron como agentes del Procurador General de la Nación, sino como colaboradores del Ministerio Público, con funciones propias dadas por la ley.

- Conforme al artículo 118 de la Constitución, una categoría es la de delegados y otra la de agentes del Ministerio Público. Luego, según el texto del artículo 280 de la Constitución si se acepta que los procuradores delegados son agentes del Ministerio Público, cuando desempeñan cargos ante magistrados y jueces de período, tienen los mismos derechos y entre éstos se comprende el de la estabilidad.

- Según el artículo 278 de la Constitución, corresponde al Procurador General de la Nación nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia. Igualmente la norma siguiente otorga competencia a la ley, entre otras cosas para determinar lo relativo al retiro del servicio de los funcionarios y empleados de la

Procuraduría. Por consiguiente, corresponde al legislador determinar la forma de retiro del servicio de los empleados de dicho organismo.

- “En fin, cuando la Constitución otorga a los agentes del Ministerio Público ante los magistrados y jueces de superior categoría los mismos derechos de éstos, señaló al Procurador un límite en la facultad de libre nombramiento y remoción de sus citados agentes, en cuanto ella chocara con los iguales derechos, garantías y tratamientos establecidos en la Constitución y en la ley para dichos funcionarios judiciales”.

VI. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

El ciudadano interviniente Ministerio de Justicia y el Derecho considera que la norma impugnada no es contraria a la Constitución por las siguientes razones:

No se ha alterado el principio de unidad de la materia, puesto que la ley 27 de 1992 no solamente está desarrollando la reglamentación de la carrera administrativa, sino otros aspectos relativos a la preceptiva del artículo 125 de la Constitución Política; más aún, esta ley regula aspectos de la relación laboral de los funcionarios de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, mientras esas entidades adoptan sus respectivas normas de carrera, pues el artículo 125 de la Carta no alude única y exclusivamente al personal que presta sus servicios en la rama ejecutiva a nivel central y en las entidades descentralizadas a nivel regional, sino a todos los servidores públicos.

Según el art. 280 de la Constitución, los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Precisamente uno de los derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado es su permanencia en el cargo por un período determinado. “mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso” (art.233 C.P.), derecho que la Ley 27 de 1992 en el párrafo del artículo 4o consagró para los referidos agentes ante las jurisdicciones ordinaria y contenciosa administrativa.

Esta prerrogativa tiene su razón de ser por la altísima misión que debe cumplir, “porque no

es concebible que los funcionarios que ejercen control sean de inferior categoría o tengan menos derechos que las personas ante quienes ejercen el cargo”.

Bajo ningún punto de vista, se puede armonizar la disposición del numeral 13 del artículo 189 de la Carta, referente al libre nombramiento y remoción de los agentes del Gobierno con respecto a los agentes del Ministerio Público dada la clara disposición constitucional del artículo 280.

VII. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En razón de que al señor Procurador General de la Nación se le aceptó el impedimento que manifestó para intervenir en el presente proceso, rindió el concepto de rigor el señor Viceprocurador General de la Nación, quien conceptuó que la norma acusada debe ser declarada exequible, bajo el entendido de que ella no cobija a “Los Procuradores Delegados que no cumplan de manera habitual y permanente con la función de agentes del Ministerio Público”. El concepto del señor Viceprocurador se resume así:

En relación con el cargo de la demanda sobre la falta de unidad de materia expresa:

“Nuestra jurisprudencia constitucional ha entendido frente al mandato 158 de la Ley Fundamental, que allí no se consagra una simple garantía de trámite, cuya inobservancia es susceptible de subsanarse a términos del parágrafo del artículo 241 ibídem. La unidad de materia es en verdad, asunto de índole sustantivo que apunta a la sistematización racional de la tarea legislativa”.

“La correlación temática advertida, se corrobora con la observación de que el conjunto normativo, integrado por el articulado de la Ley y en especial el del mismo artículo 4o., aluden también a otras formas de vinculación con la función pública, la de los empleos de libre nombramiento y remoción, de los trabajadores oficiales y de los de elección popular”.

En punto al tema del período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso considera:

“Sin perjuicio de las funciones que directamente atribuye la ley a los Procuradores Delegados

y a los agentes del Ministerio Público, en el escenario autonómico de sus competencias, unos y otros también desarrollan aquellas funciones que puede delegarles el Procurador General por determinación de la misma Ley, como Supremo Director del Ministerio Público, en cuanto determinador de políticas generales y de encargos específicos (Ley 4a de 1990)".

"La delicada tarea que la Constitución atribuye al Procurador General de la Nación como Supremo Director del Ministerio Público y de la Entidad de control disciplinario por excelencia, organizacionalmente hablando, crea y demanda un vínculo de especial e inescindible confianza entre el titular del cargo de Procurador General y sus inmediatos colaboradores, como que con el concurso de éstos se diseñan y ejecutan las políticas que compete desarrollar a la Procuraduría. Así mismo en este andamiaje se configura entre el Procurador y sus funcionarios cercanos una especie de puente con el resto de los servidores de la Procuraduría, que imprime dinámica al ejercicio de la actividad de control. No cabe duda por ello que los mismos deben ser de libre nombramiento y remoción del Procurador".

El artículo 280 constitucional que guarda semejanza, en lo esencial, con el inciso 3o. del art. 142 de la Carta de 1886, tiene como diferencia que se refiere a los agentes del ministerio público y en cambio éste alude a los funcionarios. Es decir, que uno y otro, en similares términos consagraron que éstos servidores tendrían la misma categoría, remuneración privilegios (hoy derechos) y prestaciones que los magistrados y jueces ante quienes ejercen su cargo. No cabe duda que dentro de la referencia de los derechos se encuentra el atinente al de la estabilidad relativa que se desprende del señalamiento de un período para el ejercicio de una función.

"Puede afirmarse, de todo lo enunciado y de una lectura armónica de la ley 4a de 1990, reorgánica de la Procuraduría General de la Nación, que si bien algunos de los Procuradores Delegados del Procurador General -de libre nombramiento y remoción por éste - en atención al vínculo de confianza anotado- cumplen además de atribuciones que se desenvuelven primordialmente en la órbita administrativa de las funciones propias de éste organismo de control, atribuciones de agentes del Ministerio Público, los denominados Procuradores Delegados en lo Contencioso y los Procuradores Delegados en lo Penal, son verdaderos agentes del Ministerio Público, con funciones predominantemente de sujetos procesales, pero que pueden además en una vinculación de dependencia del titular del Ministerio Público, cumplir otras actividades que éste les asigne, como por ejemplo, impulsar determinadas

causas o acciones ante las autoridades judiciales donde actúan”.

Resulta clara entonces la diferencia entre los procuradores delegados, que cumplen esencialmente funciones disciplinarias- administrativas y los agentes del Ministerio Público que actúan ante la rama jurisdiccional, a quienes se les aplica el art. 280.

VI. COMPETENCIA.

Es competente la Corte para conocer de la acción instaurada, conforme al artículo 241-4 de la Constitución Política.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El Ministerio Público.

1.1. Constitución de 1886.

En la Constitución de 1886 el Ministerio Público era ejercido bajo la suprema dirección del gobierno por el Procurador General de la Nación, por los fiscales del Consejo de Estado, de los tribunales administrativos, de los tribunales superiores de distrito judicial, de los juzgados superiores y de circuito y por los demás fiscales designados por la ley. A la Cámara de Representantes se le asignaban determinadas funciones fiscales. A dichos funcionarios se les confiaba de manera general la misión de “defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones” (arts. 142, 143, 144 y 146).

No se aludió en la Constitución de 1886, como en la actual, a los delegados y agentes del Procurador.

La Constitución se refirió a los fiscales ante las diferentes autoridades judiciales como órganos que en cierta forma eran autónomos frente al Procurador, al no tener éste sino el Gobierno la dirección del Ministerio Público y, además, porque dichos fiscales gozaban de un período fijo y no eran designados libremente por el Procurador. En efecto, los fiscales del Consejo de Estado, de los tribunales administrativos y de los tribunales superiores eran nombrados por el Presidente de la República por un período de cuatro años, de listas

presentadas por el Procurador General de la Nación y los fiscales de los juzgados superiores y del circuito eran designados para un período de tres años, por el Procurador General de la Nación, de listas presentadas por los fiscales de los respectivos tribunales superiores. Dichos fiscales debían reunir las mismas condiciones de los magistrados y jueces ante quienes ejercían el cargo (arts. 144 y 146).

En diferentes oportunidades la ley creó y reorganizó las distintas procuradurías delegadas que actualmente existen. (Leyes 83 de 1936, 25 de 1974 y 4a. de 1990; Decretos Leyes 2898 de 1953 y 521 de 1971), a las cuales les correspondía el cumplimiento de funciones propias del Procurador que les eran delegadas por éste o asignadas por la ley.

Con respecto a los procuradores delegados el Procurador ejercía el conjunto de las atribuciones propias del poder jerárquico, el cual aparecía desdibujado con respecto a los fiscales.

1.2. Constitución Política de 1991.

1.2.1. El artículo 27 transitorio.

A raíz del cambio institucional operado en la administración de justicia con la creación de la Fiscalía General de la Nación, fue necesario regular lo relativo a las funciones que cumplirían en lo sucesivo las diferentes fiscalías ante la justicia penal y ante las demás jurisdicciones. Fue así como el inciso 3o. del art. 27 transitorio de la Constitución dispuso:

“Las actuales fiscalías de los juzgados superiores, penales del circuito y superiores de aduana, y de orden público, pasarán a la Fiscalía General de la Nación. Las demás fiscalías se incorporarán a la estructura orgánica y a la planta de personal de la Procuraduría. El Procurador General señalará la denominación, funciones y sedes de estos servidores públicos, y podrán designar a quienes venían ejerciendo dichos cargos, conservando su remuneración y régimen prestacional”.

El Procurador General de la Nación, con fundamento en el artículo 27 transitorio en referencia, en las disposiciones de la ley 4a. de 1990 y del decreto 489 de 1992 sobre estructura orgánica, planta de personal e incorporación de personal de la Procuraduría expidió, entre otros, los siguientes actos: la resolución R-016 del 24 de junio de 1992, “por

medio de la cual se asignan funciones a los agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales”, resolución R-017 de la misma fecha, “por la cual se establecen las sedes de unos cargos..... y se determinan las autoridades judiciales ante las que deben cumplir sus funciones unos servidores públicos” y resolución R-001 del 9 de febrero de 1993 “por medio de la cual se asignan y delegan funciones del Ministerio Público ante las jurisdicciones civil y laboral....”

Los referidos actos constituyen el antecedente inmediato relativo a la determinación de los despachos judiciales ante los cuales deben cumplir su misión los delegados y agentes, con arreglo a las funciones determinadas por la ley y las delegaciones hechas por el Procurador General de la Nación.

1.2.2. Aspectos orgánico y funcional.

El Ministerio Público es un órgano de control, autónomo e independiente, al cual se le asigna de modo general una variedad de funciones, en lo que atañe con “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley (arts. 113, 117, 118, 277, 278 y 282 C.P.).

El Procurador General de la Nación tiene la suprema dirección del Ministerio Público; cumple sus funciones directamente o a través de sus “delegados y agentes”. (art. 242-2-4, 275, 277, 278 y 281 C.P.).

Como se expresó por esta Corte en la Sentencia C-223/951, “conforme a las precisiones precedentes, se puede inferir que el Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos

institucionales y personales que se determinan en el art. 118”.

La suprema dirección del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación necesariamente implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones.

La anotada calidad supone necesariamente que el Procurador General de la Nación, ostente la calidad de un verdadero director supremo o jefe superior dentro del conjunto orgánico correspondiente al referido órgano de control, dotado de los poderes propios de la jerarquía. En efecto, de la Constitución se deduce que el Procurador tiene las siguientes atribuciones:

- 1) El supremo poder de dirección y control de las actividades, tareas y cometidos asignados al Ministerio Público (art. 275).
- 2) Las facultades ordinarias de administración necesarias para cumplir dichas actividades, las cuales se desdoblán en una variedad de atribuciones que comprenden la potestad de ordenar y mandar, ejercer el poder reglamentario interno, dar instrucciones, celebrar contratos, nombrar y remover empleados y funcionarios de su dependencia, ejercer con respecto a éstos el poder disciplinario (arts. 113, 275, 277, 278-6 y 279) y revocar sus decisiones.
- 3) La facultad de asignar funciones a sus delegados y agentes, bajo la responsabilidad de éstos, sin perjuicio del derecho de avocación cuando lo estime conveniente por necesidades del servicio.

A juicio de la Corte, podría establecerse una diferenciación entre delegado y agente del Procurador, de la siguiente manera:

El delegado es un alter ego del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia -en nivel jurídico, no real- a

otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza intuitu personae. En cambio, el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona, pero siempre está bajo la subordinación de otro superior, ante quien responde y de quien puede cumplir órdenes específicas para un asunto determinado. En este orden de ideas, los procuradores delegados son agentes, pero se advierte que todo delegado tiene indirectamente una función de agente, pero no todo agente es necesariamente delegado.

No obstante lo dicho antes, no existen en la Constitución criterios concretos para diferenciar los delegados de los agentes del Procurador, pues lo cierto es que unos y otros desarrollan funciones y actúan en representación del Procurador en el cumplimiento de las tareas que son propias del Ministerio Público, salvo en lo atinente a las funciones que privativamente corresponde a aquél en los términos de los artículos 242-2-4 y 278 constitucionales.

Tanto los unos como los otros, en razón de la inmediatez del vínculo funcional con el Procurador, traducen su inspiración, voluntad y las directrices de su política general en lo relativo a la actividad de control que constitucionalmente se les atribuye. Pero obviamente, la asignación de funciones por la ley y la delegación de funciones que pueden recibir, conlleva cierta autonomía e independencia para realizarlas y la radicación en cabeza de dichos delegados y agentes de la consiguiente responsabilidad, sin que ello comporte ruptura del vínculo jerárquico y funcional con el Procurador en su condición de supremo director del Ministerio Público.

Dicha autonomía e independencia, aun cuando relativa según se ha visto, se predica con mayor propiedad de los delegados o agentes del Procurador ante las autoridades jurisdiccionales, dado que actúan como verdadera parte o sujeto procesal en los procesos en que está prevista su intervención, en los cuales están habilitados para realizar los actos procesales correspondientes, acorde con la ley. Es así como se ha previsto la intervención de delegados o agentes del Procurador ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, civil, de familia y laboral.

No obstante advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.

La Corte no comparte la opinión del señor Viceprocurador expuesta en el concepto rendido en el presente proceso, en el sentido de que el criterio diferenciador entre procuradores delegados ordinarios (penal, civil, vigilancia administrativa, contratación administrativa, vigilancia judicial, ministerio público, asuntos agrarios, etc.) y procuradores delegados y agentes actuantes ante los funcionarios judiciales se encuentra en el hecho de que en algunos casos (delegados del Procurador ante el Consejo de Estado y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia), estos ejercen sus funciones de modo permanente, pues actualmente esta circunstancia no se da por la libertad que tienen de decidir en cuales procesos actúan y en cuales no, aparte de que pueden ser delegatarios de funciones especiales similares a las que les corresponden a los delegados primeramente mencionados.

2. La materia.

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable del parágrafo del art. 4o. de la ley 27 de 1992 porque esta norma, en cuanto señaló para los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa un período igual al de los funcionarios ante los cuales actúan, es inconstitucional por falta de unidad de materia, es decir por referirse el precepto acusado a una cuestión extraña a la materia principal que debía regular dicha ley, y porque frente a las disposiciones constitucionales de los arts. 123, 189 numeral 13, 275, 277, y 280 resulta contradictorio desde todo punto de vista y especialmente porque se rompe la jerarquía institucional, el que dichos procuradores puedan tener un período superior al del Procurador.

En relación con el cargo de falta de unidad de materia, reiteradamente la Corte Constitucional a través de diferentes sentencias ha precisado el concepto de unidad de materia. Fue así como en la sentencia C-025/932, expresó lo siguiente:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o

declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.

“Anótese que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”.

De conformidad con el título de la Ley 27 de 1992 su finalidad se contrae a la expedición de normas sobre administración de personal al servicio del Estado y a desarrollar el artículo 125 de la Constitución. Es así como la materia propia y esencial de dicha ley la constituye la carrera administrativa, su cobertura, la determinación de los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, el cambio de la naturaleza de los empleos, las causales de retiro del servicio, la provisión de los empleos, los concursos, la integración y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, etc.

No se ocupó en consecuencia dicha ley, por no ser su propósito, de regular las materias específicas a que se refiere el art. 279 de la Constitución, el cual dice:

“La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”.

En consecuencia, el tema del período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa no podía ser materia objeto de regulación a través de la Ley 27 de 1992, pues la situación laboral de dichos funcionarios debe ser regulada dentro del marco normativo especial antes mencionado. Por lo tanto, no existe unidad de materia entre la norma acusada y el contexto general de la referida ley y, por esta causa, debe ser declarada inexecutable.

Con respecto a la alegada inconstitucionalidad del período de los mencionados procuradores, esta Corte considera que la disposición acusada contradice algunos de los preceptos constitucionales invocados por el demandante. En efecto:

El artículo 278-6, perentoriamente dispone que el Procurador General de la Nación tiene la facultad de “nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios de su

dependencia”, norma que es concordante con el art. 279 que defiere a la ley lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación y lo atinente “al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio...”. Es obvio, que dicha facultad la tiene como director supremo de un órgano autónomo e independiente como es el Ministerio Público y, por consiguiente, no podía la ley, como sucede con la norma acusada, restringirle su autonomía e independencia, hasta el punto de que a funcionarios que orgánica y funcionalmente dependen de él, es decir, son sus subalternos, se les otorga un período igual al de los funcionarios judiciales ante quienes actúan (ocho años), el cual es superior a su período, que es de cuatro años. Por lo tanto, es razonable y acorde con el espíritu de las disposiciones mencionadas, que los inmediatos colaboradores del Procurador General de la Nación sean de su libre nombramiento y remoción.

Para la Corte resulta inconcebible que quienes actúan en nombre y representación del Procurador como agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales puedan tener un período superior al de aquél, pues se rompe la estructura jerárquica y funcional antes mencionada, al colocar al director del Ministerio Público en una posición desigual frente a quienes son sus dependientes o subordinados, es decir, los instrumentos inmediatos a través de los cuales actúa y los ejecutores de sus políticas y directrices. Además, al consagrar la norma acusada un período para los referidos delegados hace materialmente imposible e inmanejable el ejercicio de la dirección suprema del Ministerio Público por el Procurador General de la Nación, pues dicho período los convierte, en alguna forma, en autónomos frente a éste.

La disposición demandada atendiendo la interpretación sistemática realizada, viola el art. 125 de la Constitución, porque en esta norma específicamente se expresa de que con excepción de los empleos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los correspondientes a los trabajadores oficiales y demás que determine la ley, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y en la disposición acusada se crea una especie de híbrido, al determinar que en una institución -la Procuraduría- que hace parte de un órgano de control como es el Ministerio Público, pueda existir una categoría especial de funcionarios, con período fijo, como son los delegados del Procurador antes las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa.

Es cierto que la norma del art. 280 de la Constitución dice que los agentes del Ministerio

Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, pero el alcance de esta norma no puede llevarse hasta el extremo de consagrar el período para los delegados del Procurador ante dichos funcionarios, porque:

La norma hay que interpretarla de manera sistemática y armónica con las restantes disposiciones que le asignan al Procurador su carácter de director supremo del Ministerio Público y la potestad de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Procuraduría, con excepción de los que pertenecen a la carrera administrativa.

En estas condiciones, el alcance del art. 280 no puede ser otro, acorde con la finalidad de garantizar los intereses públicos o sociales, que el que los delegados y agentes del Procurador ante la rama jurisdiccional, como colaboradores activos en la labor de administrar justicia, en cuanto ayudan al juez al discernimiento de lo que es justo y ajustado al imperio de la ley, deban poseer las mismas calidades intelectuales, culturales y morales de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo, e igualmente gozar, en lo que atañe al aspecto económico vinculado a su situación laboral, de las mismas categorías, remuneración, derechos y prestaciones sociales.

La interpretación de dicha norma no puede extenderse hasta el extremo de otorgarles un período fijo para el ejercicio del cargo pues, ello no surge expresamente de ella y, además, los períodos que la Constitución consagra para algunos funcionarios constituyen una garantía institucional, objetiva, antes que un derecho subjetivo o meramente individual con respecto a quien desempeña el cargo. Por análogas razones, tampoco, a dichos funcionarios se les extiende el fuero previsto en el art. 174 de la Constitución con respecto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

En razón de todo lo expuesto, se decidirá por esta Corte que la norma acusada es inexecutable.

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E:

Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 4o. de la ley 27 de 1992.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-245/95

PROCURADOR DELEGADO-Periodo (Salvamento de voto)

Si se repara en que, por una parte, los procuradores delegados tienen el carácter de agentes del Ministerio Público como quiera que las atribuciones a ellos confiadas por la ley corresponden con entera precisión al ejercicio de esa y no de otra función pública y no actúan a nombre propio sino en cumplimiento de ella, y en que, de otro lado, el período durante el cual habrá de desempeñarse un cargo implica un derecho para el titular del mismo, se concluye con facilidad y certeza en que las dos normas transcritas no se contradicen. A la inversa, puede afirmarse que la disposición legal enjuiciada no es sino desarrollo natural y obvio del mandato constitucional.

FUNCIONARIO DE PERIODO (Salvamento de voto)

A nuestro juicio, salvo lo expresamente dispuesto por la Carta Política, no hay cargos que forzosamente deban ser de libre nombramiento y remoción. No está vedado al legislador el señalamiento de la modalidad en que deba ejercerse cada empleo. A esa conclusión se llega sin duda cuando se coteja el texto del artículo 125 de la Constitución : “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”, como es el caso de aquéllos que en virtud de la norma tienen período.

Ref.: Expediente D-708

Los suscritos magistrados nos hemos apartado, con el debido respeto, de la decisión adoptada por la Corte en el asunto de la referencia por las razones aquí expuestas con el acostumbrado respeto.

Para nosotros, la declaración de inconstitucionalidad de una norma es algo de suma gravedad. A ella únicamente puede llegarse sobre la base indudable de una clara contradicción entre el precepto objeto de examen y la Constitución Política. Mientras una disposición de la ley encaje dentro de las prescripciones constitucionales, aunque no las repita exactamente, no cabe la inconstitucionalidad.

El legislador está llamado, por la naturaleza misma de la función que ejerce, a crear Derecho. Este es válido mientras no contraríe la Constitución. De ninguna manera puede afirmarse que, al hacerlo, desconozca los mandatos superiores por la única circunstancia de que la Carta Política haya guardado silencio en una materia determinada.

En el caso presente, una sencilla y elemental comparación entre dos textos, el constitucional pertinente y el legal acusado, permite inferir sin lugar a confusiones que la inexecuibilidad declarada carece de fundamento.

El artículo 280 de la Constitución dice:

“Artículo 280.- Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo”.

El artículo 4º de la Ley 27 de 1992, que la Corte ha encontrado inexecuible, es del siguiente tenor:

“Artículo 4º.- De los empleos de carrera y nombramiento.

(...)

PARAGRAFO.- Los Procuradores Delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, tendrán el mismo período de los funcionarios ante los cuales actúan”.

Si se repara en que, por una parte, los procuradores delegados tienen el carácter de agentes

del Ministerio Público como quiera que las atribuciones a ellos confiadas por la ley corresponden con entera precisión al ejercicio de esa y no de otra función pública y no actúan a nombre propio sino en cumplimiento de ella, y en que, de otro lado, el período durante el cual habrá de desempeñarse un cargo implica un derecho para el titular del mismo, se concluye con facilidad y certeza en que las dos normas transcritas no se contradicen. A la inversa, puede afirmarse que la disposición legal enjuiciada no es sino desarrollo natural y obvio del mandato constitucional.

La Corte considera que los períodos no se conciben en interés de la persona que ejerce el cargo sino en beneficio de la función pública. Ello es cierto y los suscritos magistrados nos identificamos plenamente con el fundamento institucional de tal aseveración. Pero no creemos que aceptarla implique negar que el individuo llamado a ejercer un empleo de período tiene un derecho, radicado en su cabeza, a culminar ese período, a no ser que, como con claridad lo señaló esta Corte en la Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, con ponencia de uno de los firmantes, cambie la normatividad constitucional que lo sustenta.

Según el artículo 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El alcance de ese derecho, en cuanto al tiempo durante el cual haya de cumplirse la respectiva función, es definido por la naturaleza del cargo -de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período-, según lo que prescriban la Constitución y las leyes.

Tenemos bien claro que el Constituyente no impuso al legislador la prohibición de establecer cargos de período ni tampoco la de fijar la extensión de los mismos.

A nuestro juicio, salvo lo expresamente dispuesto por la Carta Política, no hay cargos que forzosamente deban ser de libre nombramiento y remoción. No está vedado al legislador el señalamiento de la modalidad en que deba ejercerse cada empleo.

A esa conclusión se llega sin duda cuando se coteja el texto del artículo 125 de la Constitución : “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” (subrayamos), como es el caso de aquéllos que en virtud de la norma tienen período.

Si fue cabalmente la ley la que estableció que los procuradores delegados tendrían un período, nos preguntamos: ¿en qué pecó el legislador?.

Cordialmente,

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell.