

Sentencia C-283/97

LEY ORGANICA-Sujeción ejercicio de actividad legislativa/LEY ORGANICA-Sujeción de ley ordinaria a la Constitución

La Corte considera que el artículo 151 de la Carta, al establecer que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”, no determina que las normas de naturaleza orgánica adquieran, por ese hecho, rango constitucional. La regla que se deriva de la citada disposición sólo establece que toda norma legal que, por virtud de la Carta Política, deba sujetarse a una específica ley orgánica y no lo haga es inexecutable no porque viole las disposiciones de la ley orgánica sino en razón de que viola el artículo 151 de la Constitución Política. En consecuencia, siempre que una ley ordinaria vulnere normas de naturaleza orgánica, a las cuales, por virtud de la Constitución, deba sujetarse, quebranta el Estatuto Superior. Sin embargo, no es posible sostener que, en todos los casos en que una ley ordinaria se ajuste a los postulados de la ley orgánica, queda excluida la posibilidad de que vulnere las normas constitucionales.

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Sujeción de ley ordinaria a la Constitución

El hecho de que una ley ordinaria se ajuste, prima facie, a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, no es un argumento definitivo a favor de la exequibilidad de aquella. En caso de que el juez de la Carta llegare a encontrar que la ley ordinaria quebranta las normas superiores deberá declarar su inexecutableidad, así ella se ciña a la ley orgánica.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Supremo director del Ministerio Público

De la calidad de “supremo director” se deriva la facultad de coordinar, orientar y controlar a los servidores públicos que actúen bajo su dirección, así como la de revisar sus actuaciones. En estas circunstancias, un funcionario excluido del poder de dirección que ostenta el Procurador General no puede, sin que con ello se comprometan los artículos 275 y 277 de la Carta, ser titular de aquellas funciones que, por orden de la Constitución, le compete cumplir a la Procuraduría General de la Nación. La condición de supremo director del Ministerio Público implica el cumplimiento de una serie de funciones indelegables. En consecuencia,

vulnerará, no sólo el artículo 278 sino incluso el artículo 275, la norma que adscriba a un servidor distinto, algunas de tales funciones. Afecta la condición de supremo director del Ministerio Público que cumple el Procurador y, por lo tanto, viola el artículo 275 de la Carta, la disposición legal que (1) desconozca la supremacía del Procurador General estableciendo, en asuntos que constitucionalmente le competen al Ministerio Público, una prevalencia funcional o jerárquica distinta; (2) asigne a un servidor público excluido del poder de dirección del Procurador General alguna de las funciones propias de la Procuraduría General de la Nación; (3) atribuya a un funcionario distinto alguna de las facultades que le compete ejercer en forma exclusiva al Procurador, según el artículo 278 de la C.P.

ORDENACION DEL GASTO-Alcance

La ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

AUTONOMIA DE ORDENACION DEL GASTO DE ORGANOS DE CONTROL

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. Si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en ultimas, se estará limitando su capacidad de acción. Por ello, para garantizar la autonomía de los órganos de control, se requiere, como lo ha indicado la Corte, que tengan autonomía presupuestal y, en consecuencia, que las decisiones sobre ordenación del gasto puedan ser adoptadas de manera independiente. Por supuesto, lo anterior no obsta para que en el proceso de asignación se deban respetar integralmente las normas sobre presupuesto que sean aplicables.

ORDENACION DEL GASTO-Función de control interno

Correlativa a la facultad de ordenación del gasto, se encuentra la función de control interno de dicha ordenación. Se trata, de una función de control fiscal que recae sobre el manejo de los recursos propios de la entidad.

ORDENACION DEL GASTO Y CONTROL FISCAL INTERNO DE LA PROCURADURIA GENERAL-Delegable/SECRETARIO GENERAL DE PROCURADURIA GENERAL Y DEFENSORIA DEL PUEBLO-Calidad de agente o delegado

La función de ordenación del gasto y de control fiscal interno no es de aquellas que la Constitución adjudica de manera exclusiva al Procurador General de la Nación. En efecto, entre las atribuciones de que trata el artículo 278 de la Carta, éstas no se enuncian, ni siquiera en forma implícita. Por estos motivos, es menester concluir que, por virtud de la propia Carta Política, la función de ordenación del gasto y de control fiscal interno, es delegable en aquellos funcionarios señalados por la Constitución. Ahora bien, resulta claro que el Secretario General actúa en calidad de agente o delegado del Procurador General de la Nación. En consecuencia, puede afirmarse que se encuentra bajo la dirección y vigilancia de este servidor público. En esta medida, el jefe del Ministerio Público siempre podrá ejercer un control directo sobre las actuaciones de Secretario General y, en consecuencia, podrá reformar o revocar los actos que éste expida. Incluso, en cuanto se refiere a la facultad de ordenación del gasto, no sobra reiterar que, conforme lo dispuesto en la Ley 201 estudiada, el Secretario General de la Procuraduría sólo tendrá las funciones que le delegue el propio Procurador, conservando este último la facultad de retomar integralmente la función delegada.

SECRETARIO GENERAL DE PROCURADURIA GENERAL Y DEFENSORIA DEL PUEBLO-Inscripción en escalafón de servidores/PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Delegación inscripción en escalafón de servidores

La función de inscribir en el escalafón a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación o de la Defensoría del Pueblo, no es una atribución indelegable del jefe del Ministerio Público, toda vez que no se halla explícitamente establecida en el artículo 278 de la Carta ni puede deducirse de esta disposición en forma razonable. La inscripción en el escalafón de los empleados de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo con derecho a ello es una función que puede ser delegada en los secretarios generales de los anotados

organismos. El mero hecho de que la ley adscriba a los delegados o agentes del Procurador algunas de las funciones de este servidor público, no viola la Constitución, siempre que no se trate de tareas que la propia Carta le asigna de manera directa y exclusiva. Adicionalmente, cabe indicar que tal adscripción de funciones no obsta para que el Procurador ejerza todos los controles derivados de su calidad de supremo director del Ministerio Público.

Referencia: Expediente D-1480

Actor: Carlos Navia Palacios

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 115, literal h (parcial) y 147 (parcial) de la Ley 201 de 1995, “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).
Aprobada por acta N° 22

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

ha pronunciado la siguiente

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 115, literal h (parcial), y 147 (parcial) de la Ley 201 de 1995, “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 201 DE 1995

(Julio 28)

“Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 115.- La secretaría general tendrá las siguientes funciones:

(...)

h) Ordenar los gastos y celebrar contratos de acuerdo con las atribuciones que se le deleguen y ejercer el control de dicha ordenación a través de la división financiera;

(...)

Artículo 147.- Concepto. El escalafonamiento es la inscripción del servidor público en la carrera de la Procuraduría o de la Defensoría del Pueblo que le otorga la plenitud de los derechos inherentes a ella y procederá cuando se haya obtenido calificación satisfactoria de servicios.

Compete a los secretarios generales de la Procuraduría o de la Defensoría del Pueblo, inscribir en el escalafón a los servidores que tengan derecho a ello y registrar las novedades que se produzcan durante su permanencia en carrera.

(se subraya lo demandado)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 201 de 1995, “Por la cual se establece la

estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, la cual fue publicada en el Diario Oficial Nº 41.950 de agosto 2 de 1995.

2. El ciudadano Carlos Navia Palacios demandó, en forma parcial, los artículos 115 y 147 de la Ley 201 de 1995, por considerarlos violatorios de los artículos 275 y 278-6 de la Constitución Política.

3. La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de memorial fechado el 4 de diciembre de 1996, defendió la exequibilidad del literal h), del artículo 115 de la Ley 201 de 1995.

4. Mediante escrito fechado el 9 de diciembre de 1996, el representante judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública expuso una serie de argumentos dirigidos a sustentar la constitucionalidad de las normas acusadas.

5. El Procurador General de la Nación, mediante concepto calendado el 22 de enero de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, el aparte acusado del literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995 vulnera el artículo 275 de la Constitución que establece que “el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público”. El actor considera que la función de ordenación del gasto en la Procuraduría General de la Nación es responsabilidad exclusiva del Procurador, en su calidad de supremo director de ese organismo de control. Agrega que, “el gasto no puede ordenarlo y menos ejecutarlo funcionario distinto del señor Procurador General de la Nación, porque la Carta no lo precisó de esa manera; y no podía preverlo así, porque en el caso que nos ocupa, el señor Secretario General del ente fiscalizador, es un funcionario administrativo cuyas responsabilidades son meramente administrativas y de ninguna manera de carácter fiscal, como sí se le reconocen y deducen al señor Procurador General de la Nación”.

De otro lado, el actor estima que el inciso segundo del artículo 147 de la Ley 201 de 1995 también viola el artículo 275 de la Carta, como quiera que si el Procurador es “quien nombra y remueve el personal del ente fiscalizador, es a él a quien corresponde dirigir en forma

directa el trámite consecuencial del escalafonamiento de los servidores con derecho a éste”. Igualmente, considera que la norma legal antes mencionada conculca el numeral 6° del artículo 278 de la Carta, en el cual se establece que corresponde al Procurador General de la Nación el nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados de su dependencia. A su juicio, el Procurador es el único funcionario con competencia para crear, modificar o concluir las situaciones administrativas del personal a su cargo. Por consiguiente, no es viable que el Secretario General sea quien determine el ingreso a la carrera administrativa de los servidores vinculados a la Procuraduría. Según el libelista, “el secretario cumple la función refrendadora de lo que sobre el personal de la Procuraduría disponga el señor Procurador, para que ejercido por el Secretario ese control interno, los actos que así se produzcan tengan el control jurisdiccional de la justicia contencioso-administrativa”.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La representante judicial de la Nación manifiesta en su intervención que el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) establece que la función de ordenación del gasto asignada a los órganos que componen una sección del Presupuesto General de la Nación, podrá ser delegada por el jefe del respectivo órgano en los funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces. Añade que el citado artículo, según reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, presenta características que le otorgan un carácter superior al de las leyes ordinarias y cuyas normas amplían el núcleo rector de la materia presupuestal incluido en la Carta Política (artículos 345 a 353).

En este sentido, la interviniente pone de presente que el artículo 11, literal b), del Decreto 111 de 1996, determina que la Procuraduría General de la Nación es uno de los órganos incluidos en el Presupuesto General de la Nación. Por otra parte, señala que el artículo 1° del Decreto 2025 de 1995, “Por el cual se establece la nomenclatura, clasificación y régimen salarial de los empleos de la Procuraduría General de la Nación”, establece que el Secretario General de ese órgano de control es un funcionario del nivel directivo.

En conclusión, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que, a la luz de las normas antes anotadas, la delegación de la ordenación del gasto en el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación por parte del Procurador General,

contemplada en el literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995, se ajusta a las disposiciones constitucionales en materia presupuestal.

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

En opinión del apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, el artículo 115, literal h), de la Ley 201 de 1995, que otorga al Secretario General de la Procuraduría General de la Nación las facultades de ordenación del gasto y de celebración de contratos, constituye un desarrollo legítimo de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 277 de la Carta Política, según el cual es función del Procurador General de la Nación, por sí o por intermedio de sus delegados o agentes, la vigilancia del cumplimiento de las leyes.

El interviniente indica que, según lo estipulado por el artículo 211 de la Constitución, corresponde a la ley la fijación de las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar sus funciones en sus subalternos u otras autoridades. Alega que, en el presente caso, fue la propia ley, a través de la norma acusada, la que delegó en el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación la facultad de ordenación del gasto y, por ello, esta delegación se aviene a lo prescrito por el artículo 211 del Estatuto Superior. Igualmente, indica que el Secretario General de la Procuraduría tiene responsabilidad fiscal en razón de la delegación antes mencionada, según se desprende de lo establecido en los artículos 124 y 211 de la Carta. De esta forma, “la ordenación del gasto en la Procuraduría no solamente tiene responsable fiscal sino que la Contraloría General de la República ejercerá sus funciones en los términos de la ley y de la Constitución”.

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública considera ajustado a las disposiciones constitucionales el aparte demandado del artículo 147 de Ley 201 de 1995. Al respecto señala que los artículos 125 y 130 del Estatuto Superior determinan que existen carreras administrativas especiales, cuyo régimen será determinado por la ley. Por otra parte, indica que corresponde a la ley la fijación de los aspectos atinentes “al ingreso, concurso de méritos y al retiro del servicio de los funcionarios vinculados a la Procuraduría General de la Nación” (C.P., artículo 279), de lo cual se infiere que, “tales funcionarios disponen de un régimen especial de ingreso a la carrera, distinto al consagrado en el artículo 130 de la misma Carta”. Por último, el interviniente pone de presente que corresponde al Procurador General, por sí o por intermedio de sus delegados o agentes, el cumplimiento de

las demás funciones que le señale la ley (C.P., artículo 277-10).

V. Concepto del Procurador General de la Nación

El representante del Ministerio Público señala que las normas constitucionales cuya violación se alega no establecen directamente las atribuciones del Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público, como quiera que la Carta determina que corresponde a la ley la fijación de tales atribuciones (C.P., artículos 279 y 283). Por esta razón, el Legislador podía autorizar al Procurador, a través de la Ley 201 de 1995, “para que delegara en su Secretario General la ordenación del gasto y para que el control en la materia delegada se ejerciera a través de la División Financiera, en atención a su naturaleza eminentemente administrativa, y al cúmulo de tareas que debe desempeñar el Titular del Ministerio Público, (...)”. En este mismo sentido, las normas acusadas adscriben a los secretarios generales de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo la función de escalafonar a los servidores públicos de estos organismos.

De otro lado, el concepto fiscal considera que los artículos demandados de la Ley 201 de 1995 encuentran sustento en el artículo 209 de la Constitución, toda vez que “la delegación y la desconcentración de atribuciones, son mecanismos con arreglo a los cuales se busca que la función administrativa cumpla con el derrotero trazado por el Constituyente, en el sentido de estar al servicio de los intereses generales y de desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. En efecto, el Ministerio Público no constituye una excepción en cuanto a la aplicación de los anotados mecanismos de gestión administrativa que buscan “descongestionar los entes oficiales a partir de un reparto razonable y equilibrado de las tareas y negocios públicos asignados”.

En relación con la facultad de ordenación del gasto, la vista fiscal anota que el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) autoriza a los jefes de los órganos que constituyan secciones del presupuesto nacional, entre los cuales se encuentra la Procuraduría General de la Nación, a delegar dicha facultad en funcionarios del nivel directivo, entre quienes se encuentran los secretarios generales. Igualmente, los artículos 112 y 113 del Decreto 111 de 1996 regulan en forma detallada las distintas situaciones que comprometen la responsabilidad fiscal de los ordenadores del gasto.

Por último, el jefe del Ministerio Público manifiesta que la delegación del control de la ordenación del gasto en el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, determinada por el literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995, no obsta para que el Procurador General ejerza la función que le asigna el literal k) del artículo 8° de la misma ley, según el cual este funcionario tiene la facultad de administrar los bienes y recursos de la entidad y de velar por su correcta asignación y utilización.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia de acuerdo con lo estipulado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

Estudio del artículo 115, literal h), de la Ley 201 de 1995

2. Según el literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995, el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación tendrá, entre otras, la función de ordenar los gastos y celebrar contratos, conforme a las atribuciones que se le deleguen, y la de ejercer el control sobre la ordenación, a través de la División Financiera de dicho organismo.

A juicio del demandante la norma acusada, vulnera el artículo 275 de la Carta, según el cual el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público, toda vez que concede al Secretario General de la Procuraduría la atribución de ordenar el gasto de la entidad y de controlar dicha ordenación, funciones que, en su criterio, corresponden, en forma exclusiva, al Procurador como supremo director de la entidad.

A su turno los intervinientes defienden la exequibilidad de la disposición cuestionada, alegando: (1) que no se trata de una función propia e indelegable del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, compete al legislador definir si la cumple directamente o a través de sus delegados o agentes; (2) que la norma acusada encuentra sustento en los principios rectores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 del Estatuto Superior, dentro de los cuales se enmarcan la delegación y la desconcentración, como mecanismos apropiados para el logro de una mayor eficiencia en la gestión estatal; (3) que la delegación

en el Secretario General de la función de ordenar el gasto y vigilar dicha ordenación, se ajusta a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y, en consecuencia, es constitucional.

Se pregunta la Corte si el literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995, que atribuye la función de ordenar los gastos, celebrar contratos y ejercer el control de dicha ordenación en la Procuraduría General de la Nación a un funcionario distinto del Procurador General, desnaturaliza la condición de supremo director del Ministerio Público que éste ostenta y, en consecuencia, viola el artículo 275 de la Constitución Política.

Para resolver el problema indicado, es necesario realizar algunas consideraciones previas sobre los alegatos presentados por las partes.

3. En primer lugar resulta importante definir si en verdad, como lo afirman algunos de los intervinientes, el hecho de que la norma demandada se ajuste a lo dispuesto en una disposición de naturaleza orgánica, constituye un argumento que milita a favor de exequibilidad de aquella, hasta el punto de que quede relevada de control constitucional.

En concepto de la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Procurador General de la Nación, el literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995 es exequible puesto que el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) autoriza a los jefes de los órganos que constituyan secciones del presupuesto nacional, entre los que se encuentra la Procuraduría General de la Nación, a delegar la función de ordenación del gasto en funcionarios del nivel directivo, dentro de los cuales se encuentra el Secretario General. De esta tesis se desprende el aserto según el cual si una ley ordinaria se aviene a lo dispuesto en una norma de naturaleza orgánica, ello implica, de manera automática, que la primera se ajusta a la Constitución Política.

La Corte considera que el artículo 151 de la Carta, al establecer que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”, no determina que las normas de naturaleza orgánica adquieran, por ese hecho, rango constitucional. La regla que se deriva de la citada disposición sólo establece que toda norma legal que, por virtud de la Carta Política, deba sujetarse a una específica ley orgánica y no lo haga es inexecutable no porque viole las disposiciones de la ley orgánica sino en razón de que viola el artículo 151 de la Constitución Política. En consecuencia, siempre que una ley

ordinaria vulnere normas de naturaleza orgánica, a las cuales, por virtud de la Constitución, deba sujetarse, quebranta el Estatuto Superior. Sin embargo, no es posible sostener que, en todos los casos en que una ley ordinaria se ajuste a los postulados de la ley orgánica, queda excluida la posibilidad de que vulnere las normas constitucionales.

El hecho de que una ley ordinaria se ajuste, prima facie, a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, no es un argumento definitivo a favor de la exequibilidad de aquella. En caso de que el juez de la Carta llegare a encontrar que la ley ordinaria quebranta las normas superiores deberá declarar su inexequibilidad, así ella se ciña a la ley orgánica.

Ahora bien, resuelto el primer problema planteado por las intervenciones, la Corte entra a definir la cuestión central que no es otra que la de determinar si la norma demandada se ajusta a la Constitución.

4. Tal y como lo dispone el artículo 275 de la Carta, el Procurador General de la Nación es el supremo director del ministerio público. En consecuencia, resultará inadmisibles, como lo ha indicado la Corte¹, la disposición legal que menoscabe la calidad que ostenta o que desnaturalice su función principalísima, sometiéndolo a una ajena dirección funcional o jerárquica. Sin embargo, lo anterior no significa que la integridad de las competencias atribuidas al ministerio público, deban estar radicadas en cabeza del Procurador General. Si ello fuera así, se estaría impidiendo que, en la práctica, este funcionario y la institución que orienta pudieran cumplir con las importantes tareas de control que le son propias.

Adicionalmente, es importante señalar que la condición de supremo director del Ministerio Público implica el cumplimiento de una serie de funciones indelegables, consagradas en el artículo 278 de la Carta. En consecuencia, vulnerará, no sólo el mencionado artículo 278 sino incluso el artículo 275, la norma que adscriba a un servidor distinto, algunas de tales funciones.

En suma, puede afirmarse que afecta la condición de supremo director del Ministerio Público que cumple el Procurador y, por lo tanto, viola el artículo 275 de la Carta, la disposición legal que (1) desconozca la supremacía del Procurador General estableciendo, en asuntos que constitucionalmente le competen al Ministerio Público, una prevalencia funcional o jerárquica distinta; (2) asigne a un servidor público excluido del poder de dirección del Procurador General alguna de las funciones propias de la Procuraduría General de la Nación; (3) atribuya

a un funcionario distinto alguna de las facultades que le compete ejercer en forma exclusiva al Procurador, según el artículo 278 de la C.P.

Corresponderá a la Corte establecer si la disposición demandada incurre en alguna de las mencionadas causales de inexecuibilidad.

5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa².

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción. Por ello, para garantizar la autonomía de los órganos de control, se requiere, como lo ha indicado la Corte³, que tengan autonomía presupuestal y, en consecuencia, que las decisiones sobre ordenación del gasto puedan ser adoptadas de manera independiente. Por supuesto, lo anterior no obsta para que en el proceso de asignación se deban respetar integralmente las normas sobre presupuesto que sean aplicables.

Correlativa a la facultad de ordenación del gasto, se encuentra la función de control interno

de dicha ordenación. Se trata, de una función de control fiscal que recae sobre el manejo de los recursos propios de la entidad. A tenor de la norma demandada, la función de control sobre la ordenación del gasto, adscrita al Secretario General de la Procuraduría General de la Nación se realiza, básicamente, a través de las competencias que el artículo 127 de la Ley 201 de 1995, otorga a la División Financiera de dicha entidad.

6. La Ley 201 de 1995 atribuye al Procurador General la función de ejercer la ordenación del gasto de la Procuraduría, la cual podrá delegar en el Secretario General o en los procuradores Territoriales (art. 8 lit. i). Adicionalmente, se confía a dicho funcionario la tarea de administrar los bienes y recursos destinados al funcionamiento de la entidad, lo mismo que la de supervisar su correcta asignación y utilización (ibídem lit. k). De otra parte, la norma le asigna al Procurador la función de revisar directamente sus propios actos y los expedidos por los demás funcionarios de la Procuraduría General (ibid. Lit g). A estas facultades, cabe añadir la de declarar la insubsistencia del nombramiento de los empleados de la Procuraduría sometidos al régimen de libre nombramiento y remoción, entre los cuales se incluye el Secretario General.

Sin embargo, pese a las normas anteriores, el actor considera que la disposición demandada, que admite la posibilidad de que el Secretario General de la Procuraduría ejerza, por delegación del Procurador, funciones de ordenación del gasto y, a través de la División Financiera, el control de dicha ordenación, viola la Constitución.

7. No hace falta un esfuerzo especial para advertir que la función de ordenación del gasto y de control fiscal interno no es de aquellas que la Constitución adjudica de manera exclusiva al Procurador General de la Nación. En efecto, entre las atribuciones de que trata el artículo 278 de la Carta, éstas no se enuncian, ni siquiera en forma implícita. Por estos motivos, es menester concluir que, por virtud de la propia Carta Política, la función de ordenación del gasto y de control fiscal interno, es delegable en aquellos funcionarios señalados por la Constitución en su artículo 277.

Ahora bien, resulta claro que el Secretario General actúa en calidad de agente o delegado del Procurador General de la Nación⁴. En consecuencia, puede afirmarse que se encuentra bajo la dirección y vigilancia de este servidor público. Lo anterior, no sólo porque se trata de un funcionario sujeto al régimen de libre nombramiento y remoción, sino en razón de que sus

actos pueden ser revisados e, incluso, revocados por el propio Procurador. En esta medida, el jefe del Ministerio Público siempre podrá ejercer un control directo sobre las actuaciones de Secretario General y, en consecuencia, podrá reformar o revocar los actos que éste expida. Incluso, en cuanto se refiere a la facultad de ordenación del gasto, no sobra reiterar que, conforme lo dispuesto en el literal i) del artículo 8º de la Ley 201 estudiada, el Secretario General de la Procuraduría sólo tendrá las funciones que le delegue el propio Procurador, conservando este último la facultad de retomar integralmente la función delegada.

En estas condiciones, mal puede asegurarse que la disposición estudiada afecte la calidad de supremo director del Ministerio Público de que goza el Procurador General en virtud de lo dispuesto por el artículo 275 de la Constitución. En efecto, el citado precepto no adscribió al Secretario General funciones específicas propias del Procurador, ni le impuso a este último un deber de obediencia jerárquica o funcional que desvirtúe su condición, ni le asignó tareas de la Procuraduría a un servidor público ajeno al radio de acción del Procurador. En consecuencia, la disposición demandada deberá ser declarada exequible.

Estudio del inciso segundo del artículo 147 de la Ley 201 de 1995

8. El inciso segundo del artículo 147 de la Ley 201 de 1995 establece que es competencia de los secretarios generales de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo (1) la inscripción en el escalafón de los servidores públicos de esas entidades que tengan derecho a ello; (2) el registro de las novedades que se produzcan durante su permanencia en la carrera.

A juicio del actor la disposición demandada viola la Constitución en la medida en que la función en ella contemplada corresponde exclusivamente al Procurador, como quiera que es éste quien nombra y remueve a los funcionarios del órgano de control (C.P., artículo 278-6). En su criterio, este funcionario es el único facultado para crear, modificar o concluir las situaciones administrativas del personal a su cargo.

9. El escalafón es un sistema de clasificación de los servidores públicos pertenecientes a la carrera administrativa o a carreras especiales de acuerdo con su nivel de capacitación, el tiempo de servicio y los méritos reconocidos. El inciso primero de la norma demandada, establece que “El escalafonamiento es la inscripción del servidor público en la Carrera de la Procuraduría o de la Defensoría del Pueblo que le otorga la plenitud de los derechos

inherentes a ella y procederá cuando se haya obtenido calificación satisfactoria de servicios”. No obstante, para aclarar la competencia que contempla la citada disposición, se hace necesario recurrir a las normas generales que regulan la carrera administrativa y, en especial, al Decreto 1430 de 1996 que, en su artículo 1°, dispone:

“Artículo 1°. La inscripción o la actualización en el escalafón de la carrera administrativa consistirá en la anotación, por parte de las comisiones nacional o seccionales del servicio civil, según el caso, en el registro público de empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa de que trata el artículo 14 del Decreto-Ley 1222 de 1993, del nombre del empleado, su documento de identidad, el empleo respecto del cual adquiere el derecho y de la entidad a la cual se encuentre vinculado”.

Se pregunta la Corte si el hecho de que el inciso segundo del artículo 147 de la Ley 201 de 1995 haya dispuesto delegar en los secretarios generales de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, la inscripción en el escalafón de los funcionarios con derecho a ello, desconoce las facultades del Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público (C.P., artículo 275) y, en particular, su atribución de “nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia” (C.P., artículo 278-6).

10. La función de inscribir en el escalafón a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación o de la Defensoría del Pueblo, no es una atribución indelegable del jefe del Ministerio Público, toda vez que no se halla explícitamente establecida en el artículo 278 de la Carta ni puede deducirse de esta disposición en forma razonable. Si bien el numeral 6° de la anotada norma constitucional, determina que la función de “nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia” sólo puede ser ejercida directamente por el Procurador General, ello no significa que la inscripción en el escalafón sólo pueda ser llevada a cabo por este funcionario. En efecto, la inscripción en el escalafón es un acto distinto del nombramiento y de la remoción del servidor público de que se trate, y no puede ser confundido con ninguno de éstos, pese a que se verifique luego de la designación y pierde su vigencia una vez que el funcionario sea removido de su cargo. No sería razonable una interpretación del artículo 278-6 de la Carta que cobijara, además de los actos de nombramiento y remoción de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de la Nación, todos aquellos actos relacionados con éstos en forma mediata o inmediata.

Por consiguiente, debe considerarse que la inscripción en el escalafón de los empleados de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo con derecho a ello es una función que puede ser delegada en los secretarios generales de los anotados organismos.

11. Por último, la delegación llevada a cabo por el inciso segundo del artículo 147 de la Ley 201 de 1995 no atenta contra la calidad esencial de supremo director del Ministerio Público que posee el Procurador General de la Nación. Aquí son de recibo las mismas consideraciones efectuadas por esta Corporación al analizar la constitucionalidad del literal h) del artículo 115 de la Ley 201 de 1995. En efecto, el mero hecho de que la ley adscriba a los delegados o agentes del Procurador algunas de las funciones de este servidor público, no viola la Constitución, siempre que no se trate de tareas que la propia Carta le asigna de manera directa y exclusiva (C.P. art. 278). Adicionalmente, cabe indicar que tal adscripción de funciones no obsta para que el Procurador ejerza todos los controles derivados de su calidad de supremo director del Ministerio Público (revocación de actos, declaración de insubsistencia, potestad disciplinaria, etc.).

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el segundo inciso del artículo 147 de la Ley 201 de 1995.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Corte Constitucional, Sentencia C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sobre la diferencia entre delagados y agentes del Procurador General de la Nación, puede consultarse la sentencia C-245/95. M.P. Antonio Barrera Carbonell.