

Sentencia C-409/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Modificación estructura de organismos de control y fiscalía

ORGANISMOS DE CONTROL-Autonomía

La Corte destacó que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN ORGANISMOS DE CONTROL-Alcance respecto de la autonomía

La Corte ha de reiterar que el mandato del artículo 150, no conoce más restricciones que las que la propia Constitución determine y, por tanto, salvo que al definir los contornos de la autonomía que ella misma confiere y reconoce haya precisado esos límites, ha de entenderse que el legislador ostenta una amplia potestad de configuración de la mencionada autonomía.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN ORGANISMOS DE CONTROL-Estructura administrativa y de personal

La Corte de manera reiterativa ha señalado que al legislador competen las funciones de determinación de la estructura administrativa y de personal en los órganos constitucionales de control, y ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para que ejerza transitoriamente las funciones que a aquel competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el Artículo 150-10.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANISMOS DE CONTROL-No vulneración de autonomía

Dichas facultades para el legislador emanan de la propia Constitución y en nada afectan el cabal ejercicio del control, pues cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se sujeta al control del juez constitucional.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Régimen administrativo y de personal

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Modificación de estructura por legislador extraordinario

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Organismos con autonomía constitucional

La competencia de estructurar el régimen de personal y administrativo respecto de los organismos dotados de autonomía constitucional comporta la posibilidad de modular los aspectos relativos a la carrera administrativa, pues, de no ser así, el margen de acción del legislador extraordinario en desarrollo de la facultad sería inocuo en la medida en que la gran mayoría de empleos en los mismos se rigen por este sistema. Además, tal posibilidad aparece como indispensable para asegurar la necesaria armonía entre la estructura orgánica propuesta y el sistema de carrera adoptado.

CARRERA EN LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Modificación de estructura por legislador extraordinario

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Modificación del régimen de carrera

LEY ESTATUTARIA Y ESTAUTO-Diferencias

LEY ORGANICA Y ESTATUTO ORGANICO-Distinción

LEY ESTATUTARIA-Materias que regula/LEY ORGANICA-Materias que regula

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación ordinaria de estructura y funcionamiento

LEY ORDINARIA Y LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Regulación

CARRERA EN LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Representación en comisión administradora

CARRERA EN LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Paridad en representación de administración

Referencia: expedientes D-2914 y D-2927 acumulados

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 10. numerales 1, 2, 3, 4 y el párrafo 3o. de la Ley 573 de 2000 “mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución” y contra el Decreto 261 de 2000 “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación”

Actores: Guillermo León Álvarez Gutiérrez

Ruben Dario Correa Leal

Orlando de Jesús Díaz Atehortua

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril del año dos mil uno(2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Guillermo León Álvarez Gutiérrez demandó el artículo 1o. numerales 1, 2, 4 y el párrafo 3o. de la Ley 573 de 2000 “mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”, por su parte, los ciudadanos Rubén Darío Correa Leal y Orlando de Jesús Díaz Atehortúa demandaron el numeral 3o. del mismo artículo y el Decreto 261 de 2000 “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 29 de marzo de 2000, resolvió acumular tales demandas, que, en consecuencia, se han tramitado conjuntamente y se deciden de la misma forma en esta sentencia.

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

II. NORMA DEMANDADA

“LEY 573 DE 2000

(febrero 7)

mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal.

2. Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996.

3. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial.

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

(...)

Parágrafo 3o. Las facultades de que trata los numerales 1, 3, 4 y 8 del presente artículo serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y del Registrador Nacional del Estado Civil, en lo relativo a sus respectivas entidades.”

A continuación, se transcribe el texto de los artículos particularmente acusados del Decreto 261 de 2000 conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43903, del 22 de febrero de 2000.

Artículo 107. La Fiscalía General de la Nación tiene su propio régimen de carrera, el cual es administrado en forma autónoma, sujeta a los principios del concurso de méritos y calificación de servicios.

Su administración corresponde a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General, conformada por el Fiscal General o el Vicesfiscal General quien la presidirá, el Secretario General, el Director Nacional Administrativo y Financiero, dos representantes de los servidores, elegidos por éstos según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación. El Jefe de la Oficina de Personal, actuará como Secretario de la Comisión con voz pero sin voto

La Comisión expedirá su propio reglamento.

(se subraya lo demandado)

(...)

Artículo 136. Vigencia. El presente decreto-ley, tiene vigencia a partir de la fecha de su publicación; deroga en lo pertinente el Decreto-ley 2699 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

III. LA DEMANDA

1. Demanda instaurada por el ciudadano Guillermo León Álvarez Gutiérrez

El ciudadano mencionado, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 4 y párrafo 3o. del artículo 1o. de la Ley 578 de 2000, al considerar que vulneran los artículos 113, 117, 118, 119, 121, 150-10, 267, 268-9 y 10, 275 al 184 de la Constitución Política.

A juicio del demandante, la norma demandada entrega, inconcebiblemente, al poder ejecutivo la atribución para que a “mutuo propio” (sic), reforme los órganos de control, de fiscalización e intervención. En este sentido manifiesta que, “el gobierno va a reformar a los órganos que lo vigilan y seguidamente dichos órganos entrarán a ejercer su competencia sobre el órgano que los acaba de reformar.”

La incompatibilidad planteada por el accionante, tendría lugar, en primer término, porque respecto de los organismos de control deben predicarse las características de autonomía e independencia exigidas por el artículo 113 de la Carta, con lo cual, en su criterio, no se ajusta la facultad otorgada al poder ejecutivo. Para sustentar lo anterior, cita algunas reflexiones realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente, en relación con la autonomía – como característica esencial – de la función fiscalizadora frente a las demás funciones, órganos y ramas del poder público

Para el demandante la incongruencia de la norma acusada se hace manifiesta una vez se observa la misión constitucional de los órganos de control (C.P., art. 117). De manera que, resalta, en el caso del Ministerio Público, “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” (C.P., art. 118) y, en cuanto a la Contraloría, “la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la Administración” (C.P., art. 119).

En consecuencia, concluye que la función fiscalizadora es distinta de las demás funciones del Estado (C.P., art. 121) y, por ello, advierte que debe ser “independiente y no debe actuar como auxiliar de la rama jurisdiccional ni como asesora y dependiente de la rama ejecutiva. Tampoco es una prolongación de la rama legislativa.”

Por otra parte, señala que entre las funciones asignadas al Presidente de la República (C.P., art. 189) no se encuentra la de modificar los órganos de control, facultad que si le está asignada, expresamente, respecto de otros entes relacionados en el numeral 16o. del mismo artículo, el cual sujeta el ejercicio de esta atribución a los principios y reglas generales que defina la ley.

Particularmente, en cuanto a la Contraloría General de la República, según el actor, el poder ejecutivo se encuentra excluido de la posibilidad de modificar su estructura, por dos razones que se sintetizan a continuación:

- Explica que, el artículo 272 de la Constitución impide a los gobernadores y alcaldes la tarea de organizar las respectivas contralorías, al conferir de manera manifiesta esta función a las asambleas y concejos distritales y municipales, por lo que, “mutatis mutandi”, sobre el Presidente de la República recaería el mismo impedimento en relación con la Contraloría General.

- Sostiene que la mencionada exclusión del poder Ejecutivo para ejercer las competencias citadas se deduce, también, del artículo 268 - 9 de la Constitución, el cual faculta expresamente al Contralor General de la República para presentar proyectos de ley relativos al régimen de control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República (subraya el demandante).

De otro lado, para el accionante, la norma controvertida al autorizar al poder ejecutivo para que dicte normas relacionadas con la carrera administrativa especial de que trata el numeral 10o. del artículo 268 de la Constitución Política, desconoce que el mencionado precepto constitucional radica en la ley, exclusivamente, la posibilidad de determinar el régimen especial referido, por lo que considera que se invaden los ámbitos de competencia del poder legislativo.

Finalmente, con base en los argumentos expuestos afirma que con la norma enjuiciada se está desnaturalizando, desde el punto de vista constitucional, la razón de ser de los órganos de control, desbordando el equilibrio del poder, la tutela de los administrados, el respeto a la Constitución y la ley, y el obedecimiento a los mandatos soberanos del pueblo, que son ideales del Estado social de derecho y de la organización democrática de la comunidad.

2. Demanda instaurada por los ciudadanos Ruben Dario Correa Leal y Orlando de Jesús Díaz Atehortua

Los ciudadanos referidos, por su parte, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 261 de 2000, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por el numeral 3 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000, también demandado, ya que estiman que estas normas vulneran los artículos 2, 13, 53 113, 121, 150-10 y 23, 151, 152-b, 249 y 253 Constitucionales.

En primer lugar, consideran que el Congreso de la República, a través de la norma enjuiciada, ha delegado en el órgano ejecutivo la facultad de legislar sobre materias que no puede modificar y, éste último, ha hecho uso efectivo de esos poderes asignados irregularmente, contraviniendo así la Constitución Política (C.P., art. 150 num. 10o.). Este planteamiento lo sustentan en los siguientes términos:

Los accionantes advierten que las normas cuestionadas modifican una norma que consideran asimilable a una de carácter orgánico (C.P., art. 151), como lo sería el Decreto 2699 de 1991, por medio del cual el Gobierno, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Asamblea Nacional Constituyente (Art. 5o. transitorio), expidió el “Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”. (subrayan original)

En consecuencia, explican que, atendida la definición de la jurisprudencia, según la cual las leyes orgánicas son “estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos

señalados expresamente en la Carta Política”1, concluyen que se ha subrogado o derogado a través de la mención expresa del artículo 136 del Decreto 261 de 2000, buena parte del Estatuto referido, el cual regula lo relacionado con la estructura y sistema general de remuneración del ente judicial reestructurado, así como el régimen de carrera, entre otros varios asuntos.

Pero de no compartirse el anterior planteamiento, señalan que se ha desconocido el hecho de que los temas relacionados con la Administración de justicia deben ser regulados por medio de leyes estatutarias, de acuerdo con el expreso mandato Constitucional (C.P., art. 152 - b) y la jurisprudencia2 en ese sentido. Indican, además, que es función exclusiva del poder legislativo, expedir las leyes relacionadas con el ejercicio de las funciones publicas (C.P., art. 150 num. 23).

Así mismo, estiman que la norma controvertida quebranta otros preceptos constitucionales, por el hecho de que el ente reformado está urgido de los principios que se predicán sobre la Rama Judicial, - de la cual la Fiscalía General de la Nación hace parte en virtud de lo estipulado en el artículo 116 y el Título VIII de la Constitución - en el caso particular, de la autonomía administrativa y presupuestal que la Constitución le exige (C.P., art. 249. inc. 3o.).

Según los demandantes, el despliegue irregular de las competencias conferidas al Presidente de la República por la norma acusada, vulnera el principio de separación de poderes y la prohibición en el sentido de que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (C.P., arts. 113 y 121). Sobre este punto agregan, que la invasión del poder ejecutivo en órbitas legislativas indelegables es evidente, así como el consecuente desconocimiento del principio de la reserva legal, considerado el hecho de que todo lo relacionado con la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación sólo puede ser objeto de configuración por el legislador ordinario, como lo deducen de la Norma Superior (C.P., art. 253).

De otra parte, cuestionan puntualmente la modificación efectuada por el artículo 107 del Decreto 261 de 2000, a la Comisión Nacional de la Carrera de la Fiscalía General, órgano creado por el Decreto 2699 de 1991 con el fin de administrar el régimen de carrera de la Fiscalía.

Sobre este punto, arguyen que la forma democrática y pluralista (C.P., art. 2o.) como se hallaba constituida la Comisión (dos representante del nivel central y dos de los servidores públicos inscritos en carrera), ha sido reemplazada por una en la cual hay mayoría permanente de un miembro los representantes del nivel directivo central de la Fiscalía, resultando claramente desigual la representación y, por ende, contraria a la Constitución. (C.P., arts. 13 y 53)

IV INTERVENCIONES

1. Contraloría General de la República

El Director de la Oficina Jurídica de la mencionada entidad pública, interviene en el presente proceso para solicitar que se declare exequible el artículo 1o. de la Ley 573 de 2000, con

base en los siguientes argumentos:

En principio, el Congreso de la República es el órgano facultado para determinar el régimen de personal y establecimiento de la carrera administrativa³ en la Contraloría General de la República por medio de la ley, presupuesto a partir del cual, el Contralor ejerce las atribuciones previstas en el numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política.

Sin embargo, sostiene que el órgano legislativo no está impedido para revestir al Presidente de la República de manera excepcional y temporal para que expida decretos con fuerza de ley en estas materias⁴, como quiera que el artículo 150, numeral 10o., inc. 3o. de la Constitución, no excluye la posibilidad de efectuar dicha asignación, respecto de asuntos relacionados con la creación, supresión y fusión de cargos en los órganos de control y en el entendido de que la expresión “ley” del artículo 268 numeral 10o. Superior, incluye el sentido material de la misma, es decir, toda norma vinculante de manera general, incluidos los decretos proferidos por el poder ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias.

En esas condiciones, aclara que no es de recibo la interpretación del artículo 189 numeral 16o. de la Constitución Política, propuesta por el demandante, conforme a la cual el poder ejecutivo se encuentra excluido del ejercicio de ésta competencia, ya que se omite en ese análisis que el texto de la norma faculta al Presidente de la República para modificar la estructura de las “... demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”. (subraya original).

Por otra parte, manifiesta que el hecho de que el poder ejecutivo ejerza las facultades conferidas y, a la vez, sea destinatario del control y vigilancia de los organismos reestructurados, no configura una causal de impedimento o conflicto de intereses que atente contra la autonomía e independencia de éstos, ya que darle validez a tan ligero argumento implicaría el absurdo de predicar la misma irregularidad, en caso de que el poder legislativo ejerciera la potestad de modificarlos directamente, por ser, igual, sujeto de fiscalización.

De las condiciones planteadas por el demandante, el interviniente infiere que sólo los organismos de control serían competentes para modificar sus propias plantas de personal, creando, suprimiendo o fusionando cargos, lo cual, en su criterio, no tiene asidero constitucional teniendo en cuenta lo expresado por la jurisprudencia, según la cual “Es inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República”⁵

2. Ministerio del Interior

El apoderado judicial del ministerio referido, participa en el presente proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas. Con ese propósito expone las siguientes consideraciones.

Sostiene que del estudio de los artículos Constitucionales invocados en la demanda, en los que se establecen las características y naturaleza de los órganos de control (C.P., art. 113, 118 y 267), no se colige la prohibición al Congreso de la República para delegar en el Presidente la facultad pro - tempore para modificar la estructura, composición y régimen de

personal de aquellos. Por lo tanto, considera conveniente precisar que esta situación se encuentra avalada plenamente en la medida en que entre las materias sobre las cuales no puede recaer dicha delegación (C.P., art. 150, num. 10, inc. 3o.), no se encuentran las desarrolladas por la norma cuestionada.

Luego de transcribir extensos apartes de jurisprudencia constitucional sobre el tema, concluye que “quien tiene la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto, así como la de modificar su estructura y determinar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, es el Congreso de la República, el cual la puede delegar en el Presidente de la República, por medio de una ley de facultades extraordinarias, conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, tal y como sucedió con la expedición de la Ley 573 de 2000.”

Seguidamente procede a controvertir los argumentos de la demanda relacionados con el artículo 1o. de la Ley de facultades así:

- En cuanto al cargo contra el numeral 4o., consistente en que no se podía otorgar facultades extraordinarias para determinar el sistema de remuneración y seguridad social de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y el Instituto de Estudios del Ministerio Público, el apoderado del ministerio participante explica que la jurisprudencia aclaró el punto en pretérita oportunidad (Sentencia C-078 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), señalando que esa determinación era posible, de mediar una ley de facultades que así se lo autorice al poder Ejecutivo y, en todo caso, con base en el literal e) del artículo 150 de la Constitución, desarrollado por el literal b) de la Ley 4a. de 1992; circunstancia que el interviniente ha dado en llamar como una “doble investidura de facultades”.
- En respuesta a la supuesta incongruencia del numeral 1o., por concederle al Órgano Ejecutivo la facultad para dictar por medio de un decreto normas sobre la carrera administrativa de que trata el numeral 10o. del artículo 268 de la Constitución, anota el representante del ministerio que el actor olvida que al órgano legislativo no le está prohibido delegar esa competencia en el legislador extraordinario.
- Frente a la acusación sobre el numeral 2 y el párrafo 3o., solicita a esta Corporación abstenerse de decidir, por ineptitud sustantiva de la demanda en razón de la ausencia de cargos contra estos apartes.
- Respecto de las acusaciones sobre el numeral 3 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000 y el Decreto 261 de 2000, manifiesta que si bien el artículo 5o. transitorio de la Carta otorgó facultades extraordinarias al Gobierno para organizar la Fiscalía General de la Nación, este hecho no supone que las normas expedidas con base en dicho precepto sean de naturaleza orgánica o estatutaria, pues el artículo 10o. transitorio ibidem otorgó a éstas la categoría de decretos con fuerza de ley. Así, las materias orgánicas y estatutarias son las que definen los artículos 151 y 152 de la Constitución Política y entre ellas no se encuentra lo relacionado con la estructura, funciones y competencia interna del ente judicial reformado.

Por consiguiente, explica que la denominación de “orgánico” que tiene el Decreto 2699 de 1991, no obedece a que, en efecto, se trate de una norma que regule una materia orgánica,

sino, a que con él se ejercieron las facultades otorgadas por el Constituyente para organizar la Fiscalía General de la Nación. (destaca el interviniente). Informa que similar lapsus ocurrió cuando se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (subraya el interviniente), respecto del cual sostiene que la Corte aclaró que no se trataba de un ley estatutaria, por cuanto no figuraba en las materias referidas en el artículo 152 de la Carta.

Apoyado en las argumentos expuestos, concluye que el Decreto 2699 de 1991 tiene la categoría de una ley ordinaria y por lo mismo puede ser derogado por un Decreto Ley como el 261 de 2000.

- Por otra parte, agrega que es errónea la apreciación de los demandantes en el sentido de pretender que los asuntos internos relativos a la estructura, funciones y competencia interna de la Fiscalía deban regularse por medio de la ley estatutaria de administración de justicia, ya que ésta expresión hace referencia a la función pública que cumple el Estado, tema sobre el cual la norma impugnada no versa de ninguna manera. En sentido similar, manifiesta no compartir la tesis conforme a la cual la entidad judicial en comento no puede ser objeto de modificaciones, a través del ejercicio de facultades extraordinarias, por pertenecer a la Rama Judicial del poder público, toda vez que estima que ninguna disposición constitucional prohíbe que se actúe de esta forma - ni siquiera el inc. 3o. del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución -.

- Finalmente, estima que el artículo 107 del Decreto 261 de 2000 no vulnera los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, toda vez que la Comisión de Administración de Personal de la Fiscalía General, si hace partícipes a los empleados de carrera administrativa y, de otra parte, se justifica la existencia de un funcionario más del nivel directivo, teniendo en cuenta que la gerencia del personal corresponde a la división administrativa.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A continuación se sintetizan los argumentos con base en los cuales el ministerio referido, por medio de apoderado judicial, defiende la constitucionalidad de las normas demandadas.

De antemano, el representante de la entidad pública explica que la concesión de facultades extraordinarias con el fin de modificar la estructura de los órganos estatales autónomos, no sugiere la vulneración de competencias legislativas reservadas. Sobre este aspecto señala que el fundamento constitucional de dicho proceder, no puede encontrarse en el artículo 189 Superior, como lo pretende el demandante, sino, en el artículo 150 numeral 10o. ibidem, el cual no incluye entre las materias vedadas al legislador extraordinario, las desarrolladas en esta ocasión.

Atendida esta última consideración, indica, además, que si bien la regulación de la carrera administrativa corresponde al legislador ordinario, nada le impide a éste delegar en el poder Ejecutivo esa competencia.

Seguidamente, en lo que atañe a los reparos constitucionales relacionados con la modificación de la estructura de Fiscalía General de la Nación, expone su criterio asegurando que el Decreto 2699 de 1991, no enmarca temas que deban tener un tratamiento de ley estatutaria y, por lo tanto, puede ser modificado “a través del mecanismo de facultades

extraordinarias.”

4. Registraduría Nacional del Estado Civil

El registrador nacional del estado civil, Dr. Iván Duque Escobar, se opone a los cargos de inconstitucionalidad expuestos contra las normas acusadas, en los siguientes términos:

Previo a la exposición de los argumentos de oposición, transcribe apartes de jurisprudencia constitucional que considera pertinentes para el caso que ocupa a la Corte (folios 2 a 4 del texto de la intervención).

Señala que para poder delegar una atribución es necesario “detentarla”, por lo que observa que el Congreso de la República a través de la ley de facultades enjuiciada, validamente concedió al Presidente de la República las competencias referidas, sobre la cuales no recae la prohibición de cederlas, previstas en el inc 3o. numeral 10o. del artículo 150 Constitucional.

Manifiesta, además, que la independencia y autonomía de los órganos reformados no se predica respecto de la ley, es decir que, no significa que la estructura y organización de los mismos sólo pueda ser modificada por medio de enmiendas constitucionales o por actos administrativos de los jefes de cada dependencia, con lo cual se daría a los conceptos referidos un alcance que no tienen, generando así lo que denomina una “inamovilidad administrativa” o “inestabilidad estructural”.

Sostiene, de otro lado, que la interpretación extensiva que hace el demandante del artículo 272 Superior no es factible, pues el texto está dirigido concretamente a las asambleas y concejos distritales, respecto de la contralorías departamentales y municipales de forma exclusiva.

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION (E)

El señor Procurador General de la Nación, mediante escrito recibido en esta Corporación el día 19 de junio de 2000, solicitó que se declarara que en él concurría una causal de impedimento para intervenir en el proceso, por haber participado en la expedición de la norma sometida al control constitucional, esto es, la Ley 573 de 2000, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991.

En consecuencia, se surtió el traslado de rigor ante el despacho del señor Viceprocurador General, quien invocando la misma causal de impedimento, mediante escrito del día 4 de septiembre de 2000, pidió que, en cumplimiento del artículo 7o. de la Ley 262 de 2000, el Procurador General designara el funcionario que debe rendir el correspondiente concepto.

La Sala Plena de la Corte, por su parte, aceptó los impedimentos propuestos, mediante providencias del 6 de julio y 20 de septiembre de 2000, respectivamente.

Mediante la Resolución No. 361 del 5 de octubre del año 2000, fue designado el Viceprocurador General de la Nación (E), quien, para dar cumplimiento al artículo 278 numeral 5o. de la Carta, el 23 de noviembre de 2000 presentó el concepto No. 2371, con el cual defiende la constitucionalidad de las normas acusadas de la siguiente manera:

Previa referencia a los preceptos constitucionales que identifican la naturaleza jurídica y características de los organismos control, sobre los cuales versa la ley de facultades demandada, así como de la Fiscalía General de la Nación (C.P., arts. 117, 249, 253, 267, 268 num. 9 y 10, 275, 279), resalta que, en virtud de los artículos 156 y 251 num. 3 superiores, el Procurador, el Contralor, y el Fiscal General, están facultados para presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

De lo anterior concluye que al Congreso, de conformidad con la cláusula general de competencia, corresponde determinar la estructura de los organismos referidos. Atribución que puede llevar a cabo directamente o por delegación de facultades extraordinarias que haga en el Presidente de la República, como quiera que ninguna disposición constitucional obstaculiza ceder esa competencia. (En apoyo de su afirmación cita apartes de la sentencia C-078 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Así las cosas, opina que la autonomía de los diferentes entes reestructurados, no resulta quebrantada por facultar al legislador extraordinario para que determine la organización de los mismos, menos aún cuando los funcionarios al frente de cada una de estas entidades "solicitaron al Presidente de la República que incluyera a estos organismos dentro de las facultades extraordinarias solicitadas al Congreso de la República" y el concepto de éstos ha sido de obligatoria observancia en el proceso legislativo, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3o. del artículo 1º de la Ley 573 de 2000.

Sostiene, de otra parte, que las modificaciones sobre la Fiscalía General de la Nación se ajustan a la Carta, toda vez que si bien dicho organismo pertenece a la rama judicial, sus modificaciones internas no son materia de una ley estatutaria, sino, de una ley ordinaria de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en armonía con lo expresado por la Corte en la Sentencia C-037 de 1996.

En cuanto al artículo 107 del Decreto 261 de 2000 acusado, manifiesta, de una parte, que en el ejercicio de las facultades concedidas, el Presidente de la República modificó la integración de la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía y, de otra, que la representación impar cuestionada no vulnera derecho alguno, pues con ella se busca superar "los inconvenientes que genera un cuerpo colegiado paritario", dejando a salvo las condiciones de igualdad de los servidores aspirantes a integrarlo.

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4o. y 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen

2.1. Cosa Juzgada en razón de las decisiones tomadas en las sentencias C-401 y C-402 de 2001 respecto a las normas enjuiciadas.

De manera general, en la demanda en estudio se afirma que ninguna de las competencias acusadas y delegadas mediante los numerales controvertidos del artículo 1o. de la ley

habilitante, puede ser ejercida por el órgano ejecutivo sin vulnerar normas constitucionales.

Sobre el particular la Corte, en sentencia C-401 de 20017 se pronunció respecto de algunos apartes del artículo acusado así:

Declaró exequibles las expresiones "...pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto" así como, "...y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal." contenidas en el numeral 1. La misma declaración hizo en relación con la totalidad del numeral 2.

En cuanto al numeral 4, declaró inexecutable la expresión "...remuneración" y executable condicionadamente la expresión "y seguridad social"; también declaró executable la expresión "...y determinar esta última; crear suprimir y fusionar empleos en esa entidad".

Así mismo, en sentencia C-402 de 20018 se hicieron declaraciones definitivas en relación con el artículo y numerales de la Ley acusada controvertidos en esta ocasión. En la parte resolutive de dicha providencia la decisión se expresó en los siguientes términos:

PRIMERO: Declara EXEQUIBLES, en lo acusado, los numerales 1o., 2o., 3o., 4o., y 8o. del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000. (subraya la sala)

En consecuencia, por la identidad de los cargos y las disposiciones estudiadas en las reseñadas providencias, la Corte habrá de estarse a lo decidido en ellas reiterando los argumentos que se expusieron y presentando aquellos que despejen los reparos pendientes de ser analizados con ocasión del presente trámite.

2.1.1. Reiteración de los argumentos expuestos en las providencias mencionadas para establecer el alcance de los atributos de autonomía e independencia de los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación.

El primer cargo de inconstitucionalidad propuesto dentro de este trámite se edifica en la supuesta vulneración de los atributos de autonomía e independencia institucional otorgados por la propia Constitución a los órganos reformados, por cuanto, en criterio del demandante, la asignación de las facultades extraordinarias para modificar y estructurar el régimen administrativo y de personal de dichos entes, y el ejercicio de las mismas por el poder ejecutivo, es contrario a la Carta en la medida en que de la interpretación de normas superiores deduce que se trata de una función administrativa o reglamentaria que corresponde ejercer a las autoridades al frente de cada una de las entidades objeto de la ley.

Así las cosas, la Corte debe reiterar los argumentos expresados en las mencionadas decisiones para delimitar el alcance y contenido de los atributos de autonomía e independencia reconocidos en la Constitución para ciertas entidades del Estado, consideraciones con las cuales estableció si se limita o excluye la posibilidad de aplicar lo dispuesto en la ley habilitante acusada.

Al respecto vale advertir que es copiosa la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia

de la autonomía que con diversas proyecciones otorga la Constitución a organismos estatales, ya sea en función de la protección de colectividades territoriales (autonomía de las entidades territoriales, régimen especial de las denominadas corporaciones autónomas regionales) 9, o del desarrollo de las funciones encomendadas (autonomía de los organismos de control, de los organismos de regulación- Banco de la República, organismo de televisión, autonomía de la organización electoral) 10, o de comunidades específicas y del servicio a ellas encomendado (autonomía universitaria) 11 .

Para efectos de resolver estos cargos la Corte se detuvo, en las providencias referidas, en la puntualización de los elementos característicos y su proyección respecto de la denominada autonomía institucional y, en particular, en la autonomía constitucional de los organismos de control.

La Corte destacó que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. 12

Así las cosas, la autonomía constitucionalmente reconocida se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del Poder Público. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.

Si bien los denominados “órganos autónomos e independientes” son órganos del Estado, según ha expresado esta Corte, la acción del legislador y la de los que forman parte de la Rama Ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Al respecto puede enunciarse que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo.

En ese orden de ideas se determinó, tratándose de los órganos constitucionalmente autónomos, la extensión y cabal proyección de la cláusula general de competencia a favor del legislador.

Sobre el particular, la Corte ha de reiterar que el mandato del artículo 150, no conoce más restricciones que las que la propia Constitución determine y, por tanto, salvo que al definir los contornos de la autonomía que ella misma confiere y reconoce haya precisado esos límites, ha de entenderse que el legislador ostenta una amplia potestad de configuración de la mencionada autonomía.

En sentencia relativa a la proyección de la cláusula general de competencia del legislador y la autonomía reconocida a la Contraloría General de la República, la Corte tuvo ocasión de

señalar:

“El órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso”.¹³

Entonces, la Corte ha establecido ya, de acuerdo con las consideraciones reiteradas, que las disposiciones acusadas de la Ley 573 de 2000 al revestir de manera extraordinaria al Presidente de la República para determinar la estructura administrativa y de personal de los órganos de control, no incurre en transgresión del mandato constitucional de autonomía, que los ampara.

De otra parte, la Corte de manera reiterativa ha señalado que al legislador competen las funciones de determinación de la estructura administrativa y de personal en los mencionados órganos constitucionales de control, y ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para que ejerza transitoriamente las funciones que a aquel competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el Artículo 150-10.

El argumento en el sentido de que aceptar la posibilidad que el legislador ejerza las referidas competencias en los organismos de control y que la delegue en el Presidente de la República, conlleva violación de la autonomía constitucional de tales organismos, carece entonces de fundamento de acuerdo con los argumentos reiterados. En efecto, dichas facultades para el legislador emanan de la propia Constitución y en nada afectan el cabal ejercicio del control, pues cuando el Presidente de la República ejerce funciones legislativas, por virtud de las facultades extraordinarias, asume el papel de legislador y no puede decirse que en esa función está sujeto a los órganos de control ya que en el ejercicio de la misma se sujeta al control del juez constitucional.

Estas consideraciones respecto de los organismos de control se han predicado en la jurisprudencia de la Corte en relación con la Fiscalía General de la Nación, para concluir que de ningún modo la autonomía de éste organismo se encuentra vulnerada por la concesión y ejercicio de facultades extraordinarias para la regulación de los aspectos relativos al régimen administrativo y de personal de la misma.¹⁴

En consecuencia, los anteriores argumentos fueron suficientes para que la Corte concluyera que la autonomía de los organismos constitucionales de control y de la Fiscalía General de la Nación está regulada, en la materia que ocupa a la Corporación, por la propia Constitución y por ello no es pertinente la distinción que desarrolla el demandante para concluir en su petición de inexequibilidad¹⁵

Con base en los fundamentos reiterados es preciso advertir que el cargo ha sido despejado por la jurisprudencia de esta Corporación a la cual habrá de estarse en la presente

providencia, ya que los atributos de autonomía e independencia no constituyen prerrogativas absolutas que puedan ser interpretadas o entendidas en detrimento de las funciones asignadas por la propia Carta a otras autoridades o de aquellas que se puedan deducir de la interpretación sistemática de la misma.

3. Carrera administrativa en las entidades objeto de la Ley. Procedencia de regulación por medio de facultades extraordinarias.

En apoyo de los argumentos expuestos vale analizar el cargo consistente en afirmar que por medio de facultades extraordinarias no es posible regular el régimen de carrera en los organismos donde así lo autoriza la Ley acusada y según el cual los artículos 253, 268-10 y 279 otorgan de manera exclusiva a la ley formal la facultad para desarrollar dichos temas respecto de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, respectivamente.

Para la Corte es claro que por disposición constitucional los aspectos señalados deben ser tratados por medio de la ley, pero el elemento de exclusividad en favor del legislador ordinario y la ley formal, argüido por los demandantes, no tiene fundamento en la Constitución ni en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia en lo que refiere a la Fiscalía General de la Nación y, por ello, no resultan válidas las limitaciones pretendidas por el actor respecto de la delegación de esta facultad conforme al artículo 150 numeral 10o. Superior. Así, pues, no puede afirmarse que el legislador ordinario deba proceder a regular la materia directamente, pues no hay mandato constitucional alguno que así lo estipule.

Sobre este punto es de advertir que las características y objetivos de la carrera administrativa, entendida como el mecanismo para garantizar el desempeño honesto y eficiente de la función pública, son aspectos que se encuentran desarrollados en el párrafo primero de la ley acusada cuando entre las finalidades perseguidas dispone como prioritarias la “utilización eficiente del recurso humano” y “la competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales”, propósitos declarados que son a su vez condicionamientos al ejercicio de la facultad que precisan el alcance de la misma y por ello no puede sostenerse, como lo hace el demandante, que por el hecho mismo de la concesión de facultades extraordinarias va a desconocerse el mérito como criterio prevalente del sistema u otros como la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y promoción en los diferentes empleos.

La competencia de estructurar el régimen de personal y administrativo respecto de los organismos dotados de autonomía constitucional comporta la posibilidad de modular los aspectos relativos a la carrera administrativa, pues, de no ser así, el margen de acción del legislador extraordinario en desarrollo de la facultad sería inocuo en la medida en que la gran mayoría de empleos en los mismos se rigen por este sistema. Además, tal posibilidad aparece como indispensable para asegurar la necesaria armonía entre la estructura orgánica propuesta y el sistema de carrera adoptado, previsión que se justificó en los mismos términos cuando se presentó la exposición de motivos de la ley a consideración del Honorable Congreso de la República.

De otra parte, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, la circunstancia de que la delegación de la función legislativa verse sobre regímenes de carrera especiales, no está

llamada a incidir en la posibilidad de transferencia al órgano ejecutivo. En ese sentido la Corte en la sentencia C-570 de 1997 de 199716 expresó lo siguiente:

“La carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia; limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal. No obstante, cabe señalar que bien puede el Congreso conferir al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, sobre ese punto, previa su solicitud expresa. Pero en ningún caso se podrá conferir tal potestad a los Concejos Municipales..” (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, al no existir en la Constitución las limitaciones planteadas por el actor, mal puede por estas causas predicarse la inconstitucionalidad de las disposiciones en estudio.

4. Los cargos relacionados con el numeral 3 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000

Sobre el numeral 3 de la ley acusada existen también declaraciones definitivas a las que habrá de estarse en la presente oportunidad contenidas en diferentes providencias.

Es así como con ocasión del estudio y decisión de demandas contra artículos del Decreto 261 de 2000 expedido con fundamento en la habilitación prevista en la disposición referida, se declaró la exequibilidad de la expresión “Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, modificar su régimen de funciones y competencias internas” (Sentencia C-245 de 2001 M.P., José Gregorio Hernández Galindo) y la inexecuibilidad de la expresión “y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal”. (Sentencia C-1374 de 2000 M.P., José Gregorio Hernández Galindo)

Así mismo, como quedó anotado, en la sentencia C-402 de 2001 se declaró la constitucionalidad del referido numeral por los cargos estudiados en esa ocasión, relativos a la autonomía de la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia en relación con el numeral 3 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000, la Corte habrá de estarse a los resuelto en las decisiones en mención.

De otra parte, también la Corte tuvo ocasión para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la autorización al Gobierno para modificar el régimen de carrera en relación con los servidores de la Fiscalía General de la Nación. Así en la sentencia C-1381 de 200017 se expresó lo siguiente:

“En lo que atañe con el aspecto material, analizado el contenido de la norma acusada, encuentra la Corte que ella se ajusta al ámbito de las facultades que le fueron otorgadas al Gobierno, dado que expresamente se autorizó al Gobierno en el numeral 3 del art. 1 de la referida ley para modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de la Fiscalía. No existe por tanto, tampoco, reparo alguno de constitucionalidad por el referido aspecto.”

En consecuencia por este aspecto el numeral 3 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000 se encuentra ajustado a la Constitución y por tanto exequible como se expresará en la parte resolutive, bajo la previsión indicada también en la sentencia C-402 de 2001 según la cual en lo que hace al trámite de la Ley 573 de 2000 no se hace pronunciamiento alguno por cuanto actualmente se encuentra en curso el proceso D-3033 pendiente de una decisión al respecto.

5. Los cargos en relación con el Decreto 261 de 2000

5.1. El cargo de transgresión de los límites materiales previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en cuanto a la prohibición de otorgar y desarrollar facultades extraordinarias respecto de materias propias de leyes estatutarias y orgánicas.

El actor plantea un cargo global según el cual el numeral 3 del artículo 1o. la Ley 573 de 2000 y el Decreto 261 de 2000, derogan o subrogan una regulación (Decreto 2699 de 1991) que considera “asimilable” a una ley estatutaria, u orgánica en su defecto, por lo que estima que el mecanismo de las facultades extraordinarias para que el órgano ejecutivo como legislador extraordinario y mediante un decreto-ley regule estos asuntos, no procede por rebasar así los límites materiales previstos en el artículo 150 numeral 10o. de la Constitución, en concreto, por vulnerar la reserva legal (orgánica o estatutaria), lo cual, a su juicio, deriva en la inconstitucionalidad de las normas enjuiciadas en su totalidad.

Para abordar el cargo propuesto, es necesario tomar en cuenta las consideraciones expuestas en la sentencia 1546 de 200018, en la que se concluyó que la materia regulada en el numeral 3 del artículo 1o. de la Ley acusada no es de aquellas sometidas a reserva de ley orgánica o estatutaria.

En efecto, en armonía con la parte motiva de la decisión en comento, es preciso aclarar y reiterar la naturaleza del decreto sustituido, en parte, por medio del otorgamiento y ejercicio de las facultades extraordinarias demandadas, para concluir que no tiene el carácter orgánico o estatutario atribuido por el demandante por el hecho de que se denomine “Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”, pues son las materias reguladas, el contenido de la norma, el específico trámite de su aprobación y la mención expresa en la Carta lo que infunde ese carácter normativo, no la manera como se titule el cuerpo legal. Al respecto la Corte en la sentencia C-633 de 1996 aclaró lo siguiente:

“De la Constitución no resulta la identidad entre todo “estatuto” y las leyes estatutarias, pues mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación, es taxativa. Al paso que el nivel jerárquico de las leyes estatutarias es superior al de las demás leyes en el ámbito del asunto que regulan, un estatuto sobre determinada materia respecto de la cual el legislador ha resuelto disponer es, en principio, ley ordinaria y tan sólo de manera excepcional podría adquirir el carácter de estatutaria. La sola utilización de la palabra “estatuto”, para distinguir un conjunto de normas, no puede conducir a la conclusión de que se está en presencia de una ley estatutaria o de algo que debiera tramitarse como tal.”¹⁹

Tampoco se puede deducir la característica asignada por el demandante del hecho de que hubiese sido el Constituyente (C.P., art. 5o. transitorio) quien otorgara la facultad al Presidente de la República de organizar la Fiscalía General de la Nación, pues si bien en los correspondientes decretos se puede reconocer una modalidad normativa particular o extraordinaria, ello no implica que se les jerarquice de manera distinta a la de una ley ordinaria. Al respecto la jurisprudencia ha aclarado la naturaleza de tales disposiciones expresando que "...son decretos de rango legislativo y carácter extraordinario pero con efectos similares a los de una ley ordinaria"²⁰ (subraya fuera de texto)

Así mismo, sobre el tema de la modificación de los denominados "Estatutos Orgánicos" esta Corte ha expresado:

"No se puede sostener que por haberse modificado el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores se reformó una ley orgánica. La Constitución Política ha enunciado y definido lo que se entiende por leyes orgánicas, y se ha ocupado, además, en señalar cuál es el trámite de su aprobación y cuáles las materias a las que esas leyes deben referirse. Las leyes orgánicas, son siempre leyes en sentido formal, es decir, expedidas por el Congreso, jamás por el Presidente de la República. En cambio, nada se opone a que los estatutos orgánicos de las entidades públicas, cuyo contenido es específico y totalmente diferente del que se acaba de recordar, y que están contemplados en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta, puedan ser objeto de facultades extraordinarias, pues no se hallan cobijados por la prohibición del numeral 10 *Ibíd.*"²¹

En este orden de ideas, tanto el Decreto 261 de 2000 como el numeral 3 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000 con base en el cual fue expedido -y declarado exequible por los aspectos referidos- constituyen en su conjunto un medio normativo idóneo para modificar el Decreto 2699 de 1991, por ser éste una norma con jerarquía de ley ordinaria.

5.2. Los cargos contra el artículo 136 del Decreto 261 de 2000 acusado de manera específica.

Los argumentos hasta este punto expuestos, despejan a su vez el reparo puntual del demandante contra el artículo 136 del Decreto 261 de 2000, que otorga a esta normativa la vocación derogatoria "en lo pertinente" del Decreto 2699 de 1991.

En el mismo sentido, vale señalar, además, que las materias objeto de regulación mediante leyes orgánicas y estatutarias se encuentran definidas con claridad en los artículos 151 y 152 superiores en los siguientes términos:

"Artículo 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 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 las asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de votos de los miembros de una y otra Cámara."

Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las

siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e) Estados de excepción.

Confrontadas estas disposiciones con las facultades previstas en el numeral 3 del artículo 1o. de la ley habilitante acusada, consistentes en la regulación del régimen administrativo, patrimonial, de carrera y de funciones y competencias internas en la Fiscalía General de la Nación, el Fondo de Vivienda y Bienestar Social de esta y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se observa con claridad que no hay correspondencia, identidad o coincidencia entre estas materias y las señaladas en los artículos constitucionales transcritos.

En consecuencia, el artículo 136 enjuiciado encuentra doble respaldo, pues, como ya se indico, la vocación derogatoria que estipula opera respecto de una norma con jerarquía de ley ordinaria como lo es el Decreto 2699 de 1991, y el desarrollo de la facultad otorgada por medio del artículo controvertido no toca de modo alguno con materias que deban ser reguladas mediante leyes orgánicas o estatutarias como ya se expresó.

La pertenencia de la Fiscalía General de la Nación a la rama judicial del poder público y su condición de órgano titular de la administración de justicia, si bien significa sujeción a los principios propios de la materialidad de dicha función, no afecta la autonomía que constitucionalmente se le reconoce, conforme a lo expuesto en esta misma providencia. Por lo anterior, es claro que el mandato del artículo 152.b). de la Constitución en cuanto exige la regulación mediante ley estatutaria de la materia relativa a “la administración de justicia”, ha de interpretarse en consonancia con las reglas enunciadas en los artículos 249, inciso segundo - autonomía administrativa y presupuestal de la Fiscalía- y 253 de la Constitución.

Esta última disposición cuando prevé que la ley “determinará” los relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales régimen disciplinario de los funcionarios o empleados de su dependencia, no exige que las normas pertinentes revistan un carácter especial y por lo tanto ha de entenderse que deben ser adoptadas mediante el procedimiento propio de las leyes ordinarias. En efecto conforme a jurisprudencia invariable de esta Corporación las competencias legislativas deben cumplirse a través del procedimiento de la ley ordinaria salvo las excepciones establecidas en la propia Constitución, que en cuanto tales han de interpretarse y aplicarse de manera restrictiva. En ese orden de ideas, y en la materia específica sometida a la decisión, esta Corporación al examinar el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia en su artículo 30 (Ley 270 de 1996) señaló:

“... resulta claro que el Congreso, a través de una ley ordinaria, deberá definir ciertos

aspectos presupuestales y administrativos de la Fiscalía. Tal es el caso, por ejemplo, de la fijación de la planta de personal -la cual habrá de depender necesariamente de las normas relacionadas con la carrera administrativa-, o del manual de funciones que igualmente deberá ser determinado por el legislador.”²² (subraya no original)

De esta manera, las consideraciones expuestas y las reiteradas, justifican la exequibilidad del artículo 136 del Decreto 261 de 2000 acusado puntualmente dentro del trámite presente.

5.3. El artículo 107 del Decreto 261 de 2000 y los cargos de la demanda. Cosa juzgada parcial.

Al respecto los demandantes arguyen que la forma de representación adoptada por la norma enjuiciada en la Comisión Nacional de Carrera de la Fiscalía General de la Nación, desconoce el principio democrático y pluralista como se hallaba conformada anteriormente, por disponer en la misma, de manera permanente, una mayoría del nivel directivo central.

Previo a la consideración de estos cargos, es necesario advertir que esta Corte, mediante sentencia C-1546 de 2000, resolvió la demanda contra los apartes que a continuación se subrayan del artículo 107 del Decreto 261 de 2000:

“Artículo 107. La Fiscalía General de la Nación tiene su propio régimen de carrera, el cual es administrado en forma autónoma, sujeta a los principios del concurso de méritos y calificación de servicios.

Su administración corresponde a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General, conformada por el Fiscal General o el Vicefiscal quien la presidirá, el Secretario General, el Director Nacional Administrativo y Financiero, dos representantes de los servidores, elegidos por éstos según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación. El Jefe de la Oficina de Personal, actuará como Secretario de la Comisión con voz pero sin voto.

La Comisión expedirá su propio reglamento.”

Teniendo en cuenta este precedente, la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la mencionada providencia, y acogerá los argumentos expuestos en esa oportunidad para el estudio y declaración presente, pues los cargos formulados en aquella ocasión apuntaban la inconstitucionalidad de los referidos apartes por considerar los demandantes que “desequilibra los derechos de participación adquiridos por los empleados y funcionarios de la Rama Judicial al pasar de una comisión de carrera paritaria a una comisión mayoritaria de parte de la Fiscalía que para el caso es el empleador o mejor el Estado patrono” reparos palmariamente iguales a los que deben resolverse ahora. Al respecto la Corte expresó lo siguiente:

“6.3. En este orden de ideas, la Corte considera que los apartes impugnados sub iudice no alteran ni modifican la esencia de ninguna norma constitucional. En efecto, la paridad en la representación de los empleados y trabajadores, en una entidad que administra la carrera, no sólo no es un requisito constitucional expreso sino que no puede deducirse de la Carta, pues si bien la participación de los trabajadores en las decisiones que los afectan es un

derecho de protección constitucional, la participación no se relaciona única y exclusivamente con el número de miembros de un ente. Así pues, es perfectamente posible que un grupo de trabajadores esté mejor representado ante el empleador con dos trabajadores que con tres que no asisten a las reuniones. Por consiguiente, el Legislador no está obligado constitucionalmente a regular la paridad en la representación de los trabajadores y del empleador en la comisión que administra la Carrera de la Fiscalía.

6.4. De otro lado, la Sala tampoco comparte el argumento de los actores, según el cual los apartes impugnados del artículo 107, transgreden las normas constitucionales y supranacionales (Convenios 87 y 98 OIT) que protegen los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. De un lado, tal y como lo sostuvo uno de los intervinientes, el derecho de asociación sindical no sólo protege una esfera positiva sino también ampara el derecho de un trabajador a no afiliarse al sindicato. De ahí que, es razonable que el Legislador no disponga especial representación sindical en la comisión. Sin embargo, ello no obsta para que, si los trabajadores así lo disponen, elijan sus representantes en la comisión a dirigentes sindicales de la entidad.

6.5. Finalmente, la Corte considera que también hace parte de la libertad de configuración política del Legislador y que no vulnera ninguna norma constitucional, la facultad según la cual el Fiscal General de la Nación fije el procedimiento para la elección de los representantes de los trabajadores. En efecto, el nominador es el principal concededor de la institución y, en especial, del manejo de personal y de las costumbres internas de la entidad, por lo que es razonable que a él corresponda la determinación de las reglas para la selección de los empleados que pertenecerán al ente que administra la carrera en la Fiscalía. No obstante, cabe advertir que la reglamentación concreta del tema, que efectúa el Fiscal General de la Nación, está sometida al control judicial correspondiente, el cual debe armonizarse con los principios constitucionales que gobiernan la carrera y respetar los derechos de representación y de participación de los empleados de la Fiscalía.”

6. Ineptitud parcial de la demanda por la no formulación de cargo alguno contra el parágrafo 3o. del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000.

Estudiada la demanda presentada por el señor Alvarez Gutiérrez, se advierte con claridad que contra el parágrafo referido no propuso cargo alguno de inconstitucionalidad, pues se limitó a la mención y transcripción de la norma, supuesto que motiva la declaratoria de inhibición, en consonancia con la orientación seguida por la Corte en otras oportunidades:

“El requisito referido al señalamiento del concepto de violación, lejos de fijar una simple formalidad le impone al ciudadano una obligación de contenido material: definir con toda claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, esto es, la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada. Ello, por cuanto el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable, a partir de argumentos irrazonables (vagos o abstractos), o que sean producto de las diversas interpretaciones que puedan darle a la norma los distintos operadores jurídicos al momento de su aplicación.”

(...)

“La demanda objeto del presente debate no reúne los requisitos materiales que justifican un pronunciamiento de fondo, por cuanto la impugnante no estructuró cargo alguno de inexecutableidad contra la norma acusada. Ya esta Corporación, en la Sentencia C-153 de 1997, había tenido oportunidad de referirse a la incompetencia del organismo para resolver de mérito este tipo de demandas, las cuales, antes de perseguir la declaratoria de inexecutableidad de las normas acusadas, se dirigen a atacar sus diversas formas de aplicación”²³

En el mismo sentido se ha expresado lo siguiente:

“La Corporación se declara inhibida, para fallar en relación con la norma cuestionada, por cuanto es claro que la demandante no elevó en realidad cargo alguno de inexecutableidad en contra del artículo 38 de la Ley 81 de 1993. Lo que pretende la ciudadana demandante, es una interpretación con autoridad por parte del juez de la Carta y no la exclusión de la misma disposición del ordenamiento jurídico, que es el objeto de la acción de constitucionalidad; por lo tanto, la jurisprudencia de esta Corporación denomina una petición de esta clase como “inepta demanda”, pues repárese que mal puede apelarse a la acción pública de inexecutableidad si no se plantea una verdadera confrontación entre el precepto acusado de orden legal y la Constitución Política.”²⁴

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-401 de 2001 en la que se declararon executableas las expresiones “pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto”, así como “y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal” contenidas en el numeral 1 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-402 de 2001 en la que se declaró la executableidad del referido numeral “en lo acusado”. Declarar EXECUIBLE el resto del numeral 1 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000 por los cargos estudiados en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-401 de 2001 en la que se declaró la executableidad del numeral 2 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000.

TERCERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-245 de 2001 en la que se declaró executable la expresión “Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas” contenida en el numeral 3 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000. Así mismo, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1374 de 2000 que, en relación con el mismo numeral, declaró inexecutable la expresión “y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por lo Códigos Penal y de Procedimiento Penal”. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-402 de 2001 en la que se declaró la executableidad del referido numeral “en lo acusado”. Declarar EXECUIBLE el resto del numeral 3 del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000 por las razones expresamente

estudiadas en la parte motiva.

CUARTO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-401 de 2001 en la que se declaró inexecutable la expresión “remuneración”, executable condicionadamente la expresión “...y seguridad social” y executable la expresión “y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad”, todas ellas contenidas en el numeral 4 de la Ley 573 de 2000. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-402 de 2001 en la que se declaró la executable del referido numeral “en lo acusado”. Declarar EXECUTIBLE el resto del numeral 4 de la Ley 573 de 2000 por los cargos estudiados en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. Declararse INHIBIDA para efectuar pronunciamiento de fondo en relación con el párrafo 3o. del artículo 1 de la Ley 573 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

SEXTO. Declarar EXECUTIBLE el Decreto 261 de 2000 pero solo en cuanto no es necesario que las materias reguladas se tramiten mediante leyes estatutarias u orgánicas.

SEPTIMO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1546 de 2000 en la que se declaró la executable de las expresiones “el Director Nacional Administrativo y Financiero” y “según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación” contenidas en el inciso segundo del artículo 107 del Decreto 261 de 2000 y declarar EXECUTIBLE el resto del inciso.

OCTAVO. Declarar EXECUTIBLE el artículo 136 del Decreto 261 de 2000.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Citan la Sentencia C-037 de 1996, en lo tocante a las consideraciones relacionadas con el artículo 159 de la ley estudiada en esa oportunidad.

3 Sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 En apoyo de su afirmación cita en la parte pertinente la Sentencia C-078 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 ibidem

6 Sentencias C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C - 078 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 M.P., Alvaro Tafur Galvis.

8 M.P., Clara Ines Vargas

9 Cfr. Sentencias C-219 de 1997 M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz; C-380 de 1996 M.P., Vladimiro Naranjo Mesa; C-534 de 1996 M.P., Fabio Morón Díaz; C-578-99 M.P., Antonio Barrera Carbonell.

10 Cfr. Sentencias C-078 de 1999 M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz; C-566 de 2000 M.P., Carlos Gaviria Díaz; C-350 de 1997 M.P., Fabio Morón Díaz; C-208 de 2000 M.P., Antonio Barrera Carbonell.

11 Cfr. Sentencias C-220 de 1997 M.P., Fabio Morón Díaz; T-496 de 2000 M.P., Alejandro Martínez Caballero.

12 Cfr. entre otras, sentencias C-189 de 1998 M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-167 de 1995 M.P., Fabio Morón Díaz; C-373 de 1997 Fabio Morón Díaz.

13 Sentencia C-527 de 1994 M.P., Alejandro Martínez Caballero.

14 Cfr.sentencia C-402 de 2001

15 Cfr. sentencia C-401 de 2001

16 M.P., Carlos Gaviria Díaz.

17 M.P., Antonio Barrera Carbonell.

18 M.P., Jairo Charry Rivas

19 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Sentencia C-032 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

21 Sentencia C-368 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

22 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

23 Sentencia C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

24 Sentencia C-403 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz; Cf. C-727 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-818 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz