

Sentencia C-429/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Modificación de estructura de Procuraduría General

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad y materialidad

COMPETENCIA-Definición/COMPETENCIA-Finalidad

La competencia, que ha sido definida como el grado o la medida de la jurisdicción, tiene por finalidad delimitar el campo de acción, función o actividad que corresponde ejercer a una determinada entidad o autoridad pública, haciendo efectivo de esta manera el principio de seguridad jurídica.

JUEZ NATURAL EN MATERIA DISCIPLINARIA-Operancia

En materia disciplinaria también rige el principio del juez natural, esto es, aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto.

COMPETENCIA-Modalidades

MINISTERIO PUBLICO-Funciones genéricas

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Supremo director del Ministerio

El artículo 275 del ordenamiento instituye al Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público; lo que “implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones.”

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Funciones

PROCURADOR DELEGADO Y AGENTE DEL PROCURADOR-Diferencias

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Funciones delegables y no delegables

Las funciones asignadas al Procurador General de la Nación en el artículo 277 del Estatuto Supremo, pueden ser objeto de delegación en sus subalternos jerárquicos, lo que no ocurre con las contenidas en el artículo 278 del mismo ordenamiento, las cuales deben ser ejercidas directamente por dicho funcionario.

COMPETENCIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Señalamiento por la Constitución

La competencia del Procurador General de la Nación está expresamente fijada en la Constitución; estatuto que también autoriza al legislador para asignarle otras funciones, las cuales deben respetar la Constitución y, obviamente, no pueden modificar las funciones que ella misma le asigna, ni las que se le atribuyen al ente que dirige.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Delegación y asunción razonable de funciones

Las atribuciones que pueden ser objeto de delegación son todas aquellas descritas en el artículo 277 de la Carta y, por consiguiente, son ellas las que, posteriormente, el Procurador puede nuevamente asumir; actuación que no puede ser ejercida por dicho funcionario en forma arbitraria sino razonada y razonable, en la medida en que prevalezca el interés general, la justicia, los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad y el debido respeto y garantía de los derechos de los posibles afectados con tal determinación, que no son otros que los servidores estatales involucrados en los respectivos procesos disciplinarios. Al efectuar la delegación de funciones el Procurador debe, expedir los actos administrativos respectivos, con la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia incluyendo, claro está, la debida notificación a los procesados disciplinariamente.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Poder disciplinario preferente

En desarrollo del poder disciplinario preferente o prevalente que ejerce el Procurador General de la Nación, éste cuenta con potestad para avocar directamente el conocimiento de los procesos disciplinarios que adelanten tanto las autoridades competentes de los distintos entes u órganos del Estado, como las que tramiten los distintos funcionarios de la Procuraduría, siempre y cuando éstas últimas sean de aquellas que la Constitución y la ley le permite delegar al citado funcionario.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Asunción de proceso en única instancia/PROCESO

DISCIPLINARIO DE UNICA INSTANCIA-Impugnación

Que los procesos tengan solamente una instancia tampoco lesiona los artículos 29 y 31 superiores, pues siendo el Procurador General la máxima autoridad de la entidad que dirige y el supremo director del Ministerio Público no tiene otra instancia superior y, por ende, sus decisiones solamente están sujetas a las acciones contencioso administrativas establecidas en las normas pertinentes, las cuales pueden ser ejercidas por los procesados disciplinariamente, cuando consideren que se les han vulnerado sus derechos. De conformidad con la Constitución “toda persona investigada tiene derecho a impugnar los fallos disciplinarios condenatorios. Sin embargo, ello no excluye per se los procesos de única instancia, pues la impugnación no implica obligatoriamente que el fallo sea apelable sino que el condenado pueda acudir -por medio de cualquier recurso- ante una autoridad con capacidad de revisar la decisión”, como sería en este caso, la justicia contencioso administrativa.

LEGISLADOR ORDINARIO O EXTRAORDINARIO-Asignación de funciones a servidores públicos

LEY-Establecimiento de estructura y funcionamiento de entidades/PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Organización interna para adecuado funcionamiento

ENTIDAD PUBLICA-Competencia para regulación de funcionamiento

Aceptar que todo lo relativo al funcionamiento de una entidad por mínimo que sea, debe ser necesariamente regulado por el legislador, sería desconocer las técnicas de administración y manejo organizacional e impedir el normal desarrollo de la tarea que al director de un ente estatal le corresponde cumplir, lo cual podría llevar, incluso a la parálisis de la administración, pues el legislador no puede prever ni establecer íntegramente los distintos sucesos que pueden presentarse al interior de una entidad.

LEGISLADOR Y PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Organización de la Procuraduría

La labor de organización de la Procuraduría General de la Nación es tarea compartida entre el legislador y quien dirige esa entidad, pues al primero le compete fijar la estructura de la Procuraduría y regular lo relativo a su funcionamiento, es decir, la parte estática, y al segundo hacer operativa esa estructura y las demás reglas fijadas en la Constitución y la ley

para el cumplimiento de sus funciones de control.

ENTIDAD PUBLICA-Competencia para organización

ENTIDAD PUBLICA-Competencia para denominación de dependencias/PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Incompetencia para denominación de dependencias

Fijar la estructura de una entidad comprende, entre otras cosas, el señalamiento de las distintas dependencias que la integran, llámense direcciones, divisiones, secciones o cualquiera otra clase de despacho, lo que implica necesariamente, la identificación o denominación de cada una de ellas. Entonces, si esa función está asignada al legislador ordinario o al extraordinario debidamente autorizado por aquél, no podía este último asignársela al Procurador, sin infringir la Carta, disposición que sólo permite trasladar en forma temporal la función legislativa, respecto de materias precisas, al Presidente de la República y no a otro funcionario estatal.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Distribución y reubicación de empleos/PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Fijación de número de integrantes de Sala Disciplinaria

ENTIDAD PUBLICA-Determinación de planta de personal

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Determinación de planta de personal/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Creación, supresión y fusión de empleos

ADMINISTRACION PUBLICA-Planta de personal globalizada/ENTIDAD PUBLICA NACIONAL-Planta de personal globalizada

La modalidad de planta de personal globalizada es un sistema que se ha venido implantando en algunos sectores de la administración pública, especialmente en aquellas entidades que tienen jurisdicción nacional, es decir, que deben ejercer sus actividades en todo el país, y se ha constituido en una nueva técnica de manejo de personal. En ellas no se asignan ni radican cada uno de los cargos en las distintas dependencias de la entidad, como acontece en las plantas fijas, sino que se establece el número total de empleos de la institución, de acuerdo con la nomenclatura y categoría del mismo.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Planta de personal globalizada

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Reubicación de empleos en planta globalizada

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Traslado de empleos en planta globalizada

FUNCIONARIO PUBLICO-Facultad de traslado sujeta a límites

El traslado de funcionarios si bien es una potestad discrecional, no es absoluta, en la medida en que debe hacerse por necesidades del servicio y con el fin de cumplir y desarrollar los principios que rigen la función pública y los fines esenciales del Estado y, por consiguiente, se deben cumplir unos requisitos objetivos que constituyen límites a la discrecionalidad del nominador y, por ende, excluyen la arbitrariedad en ese campo.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Distribución y reubicación en planta globalizada

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION Y DE CARRERA-Facultad de traslado

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Traslado de asesores

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Factor de determinación de vinculación con asesores

EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE PROCURADURIA GENERAL-Evaluación de conocimientos

El establecimiento por parte del Procurador de “mecanismos” para realizar evaluaciones periódicas de actualización de conocimientos y desempeño laboral de los empleados de libre nombramiento y remoción de la Procuraduría, “cuando lo considere necesario”, con un fin que en sentir de la Corte es plausible: garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de la entidad, no viola la Constitución y, mucho menos, el debido proceso, pues esta labor no significa que en desarrollo de esa tarea se deba abrir un proceso disciplinario destinado a sancionar al empleado desactualizado en sus conocimientos.

ESTABILIDAD DE EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Evaluación de conocimientos

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

Referencia: expediente D-2941

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 parcial, del decreto 262 de 2000

Demandante: Jesús Emilio Gómez Jaramillo

Magistrado sustanciador:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil uno (2001).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JESUS EMILIO GOMEZ JARAMILLO, demandó los numerales 17 inciso 2, 38, 39, 40, 44 y el inciso segundo del párrafo del artículo 7 del decreto 262 de 2000 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”

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

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43904 del 22 de febrero de 2000, y se subraya lo demandado.

DECRETO 262 DE 2000

(Febrero 22)

“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”

(.....)

“Artículo 7. Funciones. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:

(.....)

17. Asumir el conocimiento de los procesos disciplinarios e intervenir ante las autoridades judiciales o administrativas cuando la importancia o trascendencia del asunto requieran su atención personal.

Los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General de la Nación serán de única instancia.”

38. Organizar las dependencias de la Procuraduría General de la Nación para su adecuado funcionamiento conforme a las reglas y principios establecidos en este decreto y denominarlas, de acuerdo con las necesidades del servicio, sin establecer a cargo del Tesoro Público obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropriaciones.

39. Distribuir y reubicar los empleos de la planta de personal globalizada, entre las distintas dependencias de la Procuraduría, y fijar el número de integrantes de la Sala Disciplinaria, de acuerdo con las necesidades del servicio.

40. Distribuir, fijar la sede y la circunscripción territorial de los empleos de asesor de su despacho, de las diferentes dependencias y de cada uno de los empleos de la entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio.

(.....)

44. Establecer mecanismos que permitan realizar evaluaciones periódicas de actualización de conocimientos y sobre el desempeño laboral de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, cuando lo considere necesario para garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de la entidad.

(.....)

58. (.....)

Parágrafo. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las funciones que le otorga el artículo 278 de la Constitución Política. Las señaladas en el artículo 277 constitucional y las demás atribuidas por el legislador podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor público o dependencia de la entidad, en los términos establecidos en este decreto.

Las funciones y las competencias que en este decreto se atribuyen a las Procuradurías Delegadas, Territoriales y Judiciales, se ejercerán si el Procurador General de la Nación resuelve asignarlas, distribuir las o delegarlas en virtud de las facultades previstas en este artículo. No obstante, el Procurador General podrá ejercer dichas funciones, pudiendo asumirlas en cualquier momento o delegarlas en otros funcionarios, dependencias de la entidad o comisiones especiales disciplinarias cuando lo considere necesario para garantizar la transparencia, imparcialidad y demás principios rectores de la función administrativa y disciplinaria.

Las competencias disciplinarias consagradas en los numerales 21, 22, 23 y 24 de este artículo, sólo podrá delegarlas en el Viceprocurador General o en la Sala Disciplinaria, en este

caso, el trámite respectivo no perderá su naturaleza de única instancia.

En materia disciplinaria, la delegación podrá abarcar total o parcialmente la tramitación de la instancia.”

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones acusadas del artículo 7 del decreto 262 de 2000 infringen el ordenamiento superior, como a continuación se indica.

- El inciso 2 del numeral 17 y el inciso segundo del párrafo del artículo 7 del ordenamiento citado, violan el debido proceso, pues “las funciones administrativas de naturaleza punitiva ejercidas por la Procuraduría deben ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la ley, los cuales no pueden subjetivamente alterarse por la voluntad de nadie. De ser esto posible, las garantías consagradas en el artículo 29 de la Carta quedarían a merced del señor Procurador”.

La competencia es consustancial al debido proceso y, por consiguiente, sobre ella debe existir plena certeza “ya que la función punitiva la tiene que ejercer el Estado, para proteger su organización y funcionamiento independientemente del criterio personal de cualquier empleado público, no importa su rango”. En consecuencia, “no podría el Procurador, bajo ningún pretexto, reducir a una instancia, motu proprio (sic), un proceso de dos instancias.”

- Los numerales 38 y 39 son inconstitucionales por atribuir competencia de reglamentación a un funcionario distinto del Presidente de la República y, excepcionalmente, del Consejo Superior de la Judicatura (arts. 189-11 y 257 C.P.), “pues el poder normativo que lleva ínsito el reglamento escapa de manera general al Procurador. No se discute la facultad que tiene el Jefe del Ministerio Público para expedir actos administrativos, pero sí se cuestiona las funciones de carácter reglamentario a él deferidas en las normas acusadas (...) Los dos preceptos demandados que permiten al Procurador General de la Nación regular aspectos internos de la institución, son abiertamente inconstitucionales. Por este medio se puede alterar la competencia y la organización de los diversos órganos que hacen parte de la Procuraduría, es decir, se puede modificar el ordenamiento como tal, cuando esta clase de decisiones son del resorte de la ley o eventualmente del reglamento (art. 150 y s.s., 279, y 189 numeral 11 de la C.P. porque atañen a cuestiones de carácter permanente, esto es a la

infraestructura. En síntesis, las competencias, la organización y la estructura de las diversas dependencias de la Procuraduría tienen que estar predeterminadas en la ley, pues el Procurador carece de facultades para desarrollar, precisar y concretar los preceptos en aquella consignados. Así, las disposiciones acusadas en tanto que a éste confieren facultades para organizar, denominar y fijar el número de integrantes de la Sala Disciplinaria, desconoce los artículos de la Carta precedentemente citados, particularmente el art. 279 C.P.”

- El numeral 40 es inconstitucional, por que “si los asesores por mandato legal están adscritos al despacho del Procurador General de la Nación (dec. 265/00), no puede el Procurador a su vez recibir atribuciones para variar su sede. De ser así, tales funcionarios pasarían a integrar la planta global de la entidad. En otras palabras, los asesores o pertenecen al despacho del jefe del Ministerio Público o son de la planta globalizada, pero no pueden tener esa doble condición. En el fondo, la facultad contenida en el precepto demandado le confiere al Procurador la facultad de modificar la ley que establece la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación. Hecho absurdo, pues sólo el Congreso puede modificar sus propias leyes siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 157 de la Carta”. El actor adiciona la demanda en este punto para señalar que la disposición acusada es contradictoria puesto que adscribe a los asesores al despacho del Procurador y luego le confiere atribuciones para variar su sede y circunscripción territorial. “Además creo menester puntualizar que desde el punto de vista administrativo tal disposición carece de sentido lógico, pues a nivel territorial inevitablemente se presentaría una duplicidad de funciones desconociendo de paso la preceptiva del artículo 209 de la Carta.

- El numeral 44 infringe el ordenamiento superior, pues “si es función primordial del Estado asegurar la preservación de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, ninguna decisión relativa a los empleados de libre nombramiento y remoción que se apoye en los resultados de ‘evaluaciones periódicas y actualización de conocimientos y desempeño laboral’, podría legalmente adoptarse sin violar el artículo 29 de la C.P. Además, cualquier acto administrativo en estas condiciones proferido tendría que motivarse y esto significa limitar inconstitucionalmente la potestad discrecional al respecto, contemplada en el artículo 125 ibidem. Y si de lo que se trata es de evaluar los servicios, el único camino jurídicamente viable por analogía, es el previsto en la ley para los empleados de carrera. No puede el Procurador eludir la aplicación de procedimientos ya existentes para casos similares, o inventar procedimientos porque estos corresponden, de manera exclusiva, al legislador

establecerlos.”

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano JOSE CAMILO GUZMAN SANTOS, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, con los argumentos que a continuación se resumen:

- El cargo contra los incisos segundos del numeral 17 y del parágrafo del artículo 7 del decreto 262 de 2000 es desacertado, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la Carta, corresponde al Procurador General de la Nación ejercer preferentemente el poder disciplinario y vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos. “Esta disposición sirve de fundamento para que el Procurador asuma, en cualquier momento y de forma preferente, la potestad disciplinaria, puesto que han de preverse las herramientas y los instrumentos legales que materialicen dicha potestad, como lo señala el numeral 17 acusado y el artículo 3 de la Ley 200 de 1.995”. De otra parte, se debe tener en cuenta que el legislador extraordinario “limitó el ámbito de competencia preferente en aquellos asuntos de importancia o trascendencia”, lo cual no constituye “atentado a las garantías del debido proceso”, ya que no se modifica con ello el principio de legalidad de la conducta y de la sanción disciplinarias.

Y añade que la norma acusada no infringe la garantía constitucional de la doble instancia, por cuanto tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, los procesos de única instancia no constituyen per se una situación procesal desfavorable para el procesado vr. gr. “cuando se procesa a una persona ante la instancia superior de una jurisdicción”, pues en este caso “goza de las garantías de ser juzgado por la mayor jerarquía”. Aceptar la posibilidad de que exista doble instancia en los procesos que asuma el Procurador General de la Nación sería desconocer que es el supremo director del Ministerio Público y que no tiene una instancia superior. En todo caso, el procesado disciplinariamente cuenta con las acciones contencioso

administrativas establecidas en la ley para hacer valer sus derechos en el evento de que hayan sido vulnerados.

Finalmente, aduce que lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 7, objeto de demanda, es un desarrollo cabal de la facultad de delegación que puede realizar el Procurador General, conforme a lo establecido en el artículo 277 de la Carta.

- Respecto de los cargos contra los numerales 38 y 39 demandados, explica que las acusaciones carecen de fundamento, ya que la Constitución permite que el Procurador ejerza las funciones allí consagradas. En efecto: de la lectura de los artículos 279, 189, numerales 14, 15 y 16, y 113 de la Carta, se concluye que compete al legislador determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General y al Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, reglamentar las leyes pertinentes a la estructura de la administración nacional, “no pudiendo hacerlo respecto de los órganos autónomos e independientes”. Por ende, no hay ninguna prohibición constitucional para que el Procurador asuma tal labor.

- En lo atinente al numeral 40 impugnado, expresa que lo allí prescrito ya estaba previsto en el artículo 80 de la Ley 201/95, norma que fue declarada exequible por esta corporación en la sentencia C-443 de 1.997, M.P. Alejandro Martínez Caballero. “Así las cosas, la función acusada no contraviene precepto constitucional alguno, pues, como lo afirmó esa H. Corporación, la administración debe contar con un principio de flexibilidad en la organización, a fin de materializar el buen servicio público en aras del interés general”.

- Por último, señala el interviniente que los argumentos esgrimidos por el actor contra el numeral 44 del artículo demandado, no plantean un cargo concreto que permita efectuar un juicio objetivo de constitucionalidad. Sin embargo, considera que dicho precepto no infringe la Constitución, pues “la atribución conferida pretende el aseguramiento del buen servicio público y la materialización de los principios administrativos contenidos en el artículo 209 constitucional. Sin duda, el establecimiento de tal mecanismo de evaluación supone unas reglas de juego ciertas y claras a fin de asegurar una evaluación imparcial y los derechos de los participantes en condiciones de igualdad.”

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Ante los impedimentos manifestados tanto por el Procurador General como por el Viceprocurador, los cuales fueron aceptados por esta Corte, correspondió al doctor Alberto Hernández Esquivel, funcionario de la entidad, rendir el concepto correspondiente, el que concluye solicitando a la Corte que declare constitucionales en la parte acusada, los numerales 17, 38, 39, 40 y párrafo del artículo 7; y se inhiba para pronunciarse sobre el numeral 44 del mismo artículo por ineptitud de la demanda “o, en su defecto, declarar su constitucionalidad.”

Son éstos los argumentos en que se fundamenta el concepto:

* El hecho de que el legislador extraordinario hubiese previsto en las normas acusadas la posibilidad de que el Procurador general asuma el conocimiento de los procesos disciplinarios que, en principio, son de conocimiento de los procuradores delegados, territoriales u judiciales, no infringe el debido proceso, pues esa competencia se la asigna directamente la ley, que es precisamente, el decreto demandado. “No puede perderse de vista que es la propia Constitución la que establece el juez natural para conocer de los procesos disciplinarios, disponiendo claramente que esa facultad la ejerce el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes (art. 277 C.P.), luego ellos constituyen el funcionario competente que debe adelantar tales procesos.”

Por tanto, “siempre que los hechos investigados disciplinariamente sean de trascendencia o importancia son susceptibles de ser asumidos por el Procurador General de la Nación, porque así lo dispone el numeral 17 del artículo 7 del decreto 262/00 en armonía con el párrafo de la misma disposición, sin que con ello se vulnere el debido proceso, pues fue el legislador extraordinario el que determinó la competencia en materia disciplinaria, y a su vez, haciendo uso de la libertad que tiene para configurar los procedimientos, señaló que los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General son de única instancia, y ello no puede ser de otra modo, ya que este servidor público no tiene superior jerárquico que pueda revisar sus decisiones.” Por estas razones, los incisos segundos del numeral 17 y del párrafo del artículo 7 del decreto 262 de 2000 no vulneran la Constitución, por el contrario se adecuan a sus preceptos, concretamente a lo dispuesto en los artículos 209, 275 y 277; además es

“razonable que las investigaciones que son de trascendencia e importancia para la vida nacional sean asumidas directamente por el jefe del Ministerio Público, quien constitucionalmente se encuentra facultado para adelantar las investigaciones disciplinarias correspondientes e imponer las respectivas sanciones (...) No sobra advertir, que en el caso bajo estudio no se trata de una limitación o restricción de los derechos fundamentales, como parece sugerirlo el actor, sino de la facultad que tiene el legislador, y en este caso, el legislador extraordinario, para regular los procedimientos, y dentro de esa libertad, el legislador es autónomo para decidir en qué eventos los procesos son de única instancia, sin que con ello se desconozca el ordenamiento superior.”

- En relación con la acusación contra los numerales 38 y 39 expresa que en cuanto a la organización interna de la Procuraduría, se pueden distinguir tres atribuciones distintas. “La primera de ellas tiene que ver con la determinación de su estructura, es decir de sus dependencias, la cual compete al Congreso, o en su defecto, al ejecutivo en virtud de facultades extraordinarias; la segunda atribución consiste en la organización y denominación de esas dependencias, la cual debe ejercer el titular del Ministerio Público, observando las reglas y principios preestablecidos en el decreto 262 de 2000; y la tercera atribución, que también es competencia del referido servidor público, se concreta en la distribución de los empleos entre las distintas dependencias y en la determinación del número de integrantes de la Sala Disciplinaria.” En ese orden de ideas, los numerales citados no infringen la Constitución, puesto que las atribuciones conferidas al Procurador General por el legislador extraordinario no son reglamentarias y menos aún legislativas, “pues ellas obedecen a que el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio público y como tal tiene competencia para organizar internamente la entidad que regenta.” En consecuencia, las disposiciones demandadas armonizan con los artículos 209 y 275 del estatuto superior, puesto que “los mecanismos legales para organizar internamente los organismos autónomos deben ser lo suficientemente flexibles para permitir que en cualquier momento la organización interna de estos entes se pueda adaptar a las necesidades del servicio, sin que ello signifique alteración de la estructura que previamente el legislador ha determinado.”

- Respecto de la acusación contra el numeral 40, señala que éste no modifica la ley de facultades, por que si bien algunos asesores están adscritos al despacho del Procurador General, ello no obsta para que dicho funcionario, en su condición de director del Ministerio Público, pueda distribuir, fijar la sede y la circunscripción territorial de tales cargos, de

conformidad con las necesidades del servicio y los principios que rigen la función administrativa. Y agrega, que “la cercanía propia de los cargos de libre nombramiento y remoción respecto del nominador, no puede entenderse en el sentido físico o territorial puesto que ello depende de las funciones asignadas al respectivo cargo.”

- En cuanto a la acusación contra el numeral 44 solicita a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento, puesto que el actor no formula un cargo concreto de inconstitucionalidad. Sin embargo, señala que si la Corte decide pronunciarse, tal disposición no viola el artículo 29 superior, por que la evaluación de la actualización de conocimientos y el desempeño laboral de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción no exige de un procedimiento previo, ya que el Procurador General, como director del Ministerio Público y nominador de esos servidores, puede “hacer uso de las herramientas que sean necesarias para determinar si los funcionarios que se desempeñan en estos cargos, que entre otras cosas, son los de más alta jerarquía y mejor remunerados dentro de la entidad, son personas preocupadas por una permanente actualización y por un buen desempeño laboral, como lo demanda la trascendencia de las funciones que deben cumplir.”

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir la presente demanda de inconstitucionalidad, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de un decreto expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias (art. 241- 5 C.P.).

2. Planteamiento del problema

Dado que en esta oportunidad se acusan varias disposiciones del decreto 262 de 2000, expedido con fundamento en facultades extraordinarias, corresponde a la Corte determinar en primer lugar, si dichas atribuciones se ejercieron conforme a la ley de habilitación legislativa. En caso afirmativo, se procederá luego a resolver la acusación contra cada uno de los numerales impugnados, por razones de fondo, en el mismo orden propuesto por el demandante.

3. Las facultades extraordinarias

La ley 573 de 2000, en su artículo 1, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de quince (15) días, contados a partir de la publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley, respecto de los asuntos que allí expresamente se mencionan, entre los cuales se encuentra el siguiente:

(...)

“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.”

Atribuciones que, según lo ordenado en el párrafo 3 del mismo artículo debían ejercerse “una vez oído el concepto” del Procurador General de la Nación, lo que en el presente caso tuvo lugar como se lee en el encabezamiento del decreto acusado.

Dichas facultades fueron declaradas exequibles por esta corporación en las sentencias C-401 y C-402 de 2001, a las cuales se referirá la Corte más adelante.

3.1 Límite temporal

Dado que el decreto 262, materia de acusación parcial, fue expedido el 22 de febrero de 2000, como consta en el Diario Oficial No. 43904, no hay reparo constitucional por este aspecto, pues el Presidente de la República se ajustó al límite temporal fijado en la ley de habilitación legislativa que, como ya se anotó, era de quince (15) días contados a partir de la publicación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia en esa misma fecha, tal como aparece en el Diario Oficial citado.

3.2 Límite material

En cuanto se refiere al límite material de las atribuciones conferidas, observa la Corte que el Presidente de la República se ciñó a él, pues en las disposiciones acusadas se regulan asuntos relacionados con la competencia y la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, para lo cual estaba autorizado el Gobierno.

En efecto: en el inciso segundo del numeral 17 del artículo 7 del decreto 262/2000, se establecen las instancias de los procesos disciplinarios que el Procurador General de la Nación asume, lo cual es desarrollo pleno de la autorización para establecer la competencia de la Procuraduría, que incluye obviamente, la que corresponde ejercer a las distintas dependencias y funcionarios de esa entidad, entre ellos, el Procurador.

En los demás numerales acusados, se le asignan al Procurador estas funciones: organizar sus dependencias (No. 38); distribuir y reubicar empleos entre las diferentes oficinas o dependencias de la entidad (No. 39); distribuir y fijar la sede de los asesores del despacho (No. 40); establecer mecanismos que permitan realizar evaluaciones periódicas de actualización de conocimientos y sobre el desempeño laboral de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, para garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de la entidad (No. 44); delegar funciones y competencias a las procuradurías delegadas, territoriales y judiciales, asuntos que se adecuan a las atribuciones conferidas que incluían la potestad de modificar la estructura y organización de la Procuraduría y dictar normas relativas a su funcionamiento, al igual que regular algunos aspectos sobre el manejo de personal y la planta correspondiente. No excedió entonces el Presidente de la República el contenido material fijado por el legislador ordinario.

Ante esta circunstancia, procede la Corte a analizar cada uno de los preceptos demandados por razones de fondo.

4. El inciso segundo del numeral 17 y el inciso segundo del párrafo del artículo 7 del decreto 262 de 2000

Considera el demandante que tanto el inciso segundo del numeral 17 como el inciso segundo del párrafo del artículo 7 del decreto 262 de 2000, acusados, infringen el artículo 29 de la Constitución, pues la competencia no puede quedar a “merced del Procurador”, esto es, a su

criterio personal, ya que debe “existir plena certeza” respecto del funcionario competente para investigar y sancionar.

La competencia, que ha sido definida como el grado o la medida de la jurisdicción, tiene por finalidad delimitar el campo de acción, función o actividad que corresponde ejercer a una determinada entidad o autoridad pública, haciendo efectivo de esta manera el principio de seguridad jurídica.

En el Estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que, en principio, son limitadas. Al individuo, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido, le está prohibido.

Este principio surge de lo dispuesto en los artículos 6, 121 y 122 del Estatuto Superior, en los que se establece que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido en la Constitución y las leyes, mientras que los funcionarios públicos solamente pueden realizar lo que en esos mismos ordenamientos expresamente se les atribuye; que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le asignan la Constitución y la ley; y que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento.

La competencia es parte esencial del debido proceso y presupuesto de validez de los actos que se profieren, pues si una autoridad expide un acto sin tener facultades para hacerlo, éste es nulo.

En materia disciplinaria, que es el tema que se regula en las normas acusadas, también rige el principio del juez natural, esto es, aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto, está consagrado en el artículo 29 de la Constitución, en estos términos:

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)”.

Principio que aparece incluido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, entre las garantías judiciales, así.

“8. Garantías judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, o de cualquier otro carácter.” (Destaca la Corte)

De conformidad con estos preceptos, la competencia debe ser constitucional o legal; preexistente, es decir, anterior al hecho que motiva la actuación o proceso correspondiente, y explícita.

En cuanto atañe a la competencia del Procurador General de la Nación son varios los preceptos constitucionales que se refieren a ella. Veamos:

En el artículo 118 de la Constitución se señalan las funciones genéricas que corresponde ejecutar al Ministerio Público y a quienes lo integran.

“El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio público corresponde 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.”

Disposición que guarda consonancia con el artículo 275 del mismo ordenamiento, que instituye al Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público; lo que “implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y

concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones.”¹

En el artículo 277 ibidem, se le atribuyen al Procurador General de la Nación una serie de funciones, las cuales puede ejercer directamente o por medio de sus delegados y agentes:

Dice así el precepto citado:

“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (....)”

Entre tales funciones se encuentran, las de “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantas las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”, contenida en el numeral 6.

La diferencia entre delegado y agente del Procurador fue establecida por la Corte en la sentencia C-245/952, cuyos apartes pertinentes vale la pena transcribir:

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

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

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

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

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

Por otra parte, al Procurador General de la Nación se le asignan en el artículo 278 de la ley suprema, otras funciones que se le ordena cumplir en forma personal o directa, lo que equivale a decir, que no puede delegar, entre ellas las contenidas en el numeral 1, a saber:

“Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones, obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.”

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que las funciones asignadas al Procurador

General de la Nación en el artículo 277 del Estatuto Supremo, pueden ser objeto de delegación en sus subalternos jerárquicos, lo que no ocurre con las contenidas en el artículo 278 del mismo ordenamiento, las cuales deben ser ejercidas directamente por dicho funcionario.

Sobre este punto la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, estableciendo una consistente jurisprudencia, que se concreta así:

“Al Procurador General le corresponde ‘dirigir o señalar las directrices y pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones’.³ De ahí que los delegados y agentes del Procurador actúen en su representación y que además de las funciones que les asigne la ley, cumplan las que siendo propias del Jefe del Ministerio Público, a quien están subordinados, les sean delegadas por éste.

Al Procurador General de la Nación, se le atribuye un conjunto de funciones que él puede ejercer directamente y que, de acuerdo con las necesidades del servicio y con lo determinado por la ley puede también delegar, ya que como supremo director del Ministerio Público se halla asistido por la facultad para ‘asignar funciones a sus delegados y agentes, bajo la responsabilidad de éstos, sin perjuicio del derecho de avocación cuando lo estime conveniente por necesidades del servicio’.⁴

En otras palabras, las funciones radicadas en cabeza del Procurador que, según la Constitución no deban ser desempeñadas directa y personalmente por dicho funcionario, “pueden permanecer o no en el, de acuerdo con las necesidades del servicio y es de su competencia delegarlas o recuperarlas, según las necesidades de su función y conforme lo determine la ley.”⁵

Así las cosas, la competencia del Procurador General de la Nación está expresamente fijada en la Constitución (arts. 118, 242, 277, 278, entre otros); estatuto que también autoriza al legislador para asignarle otras funciones, como se consagra en el numeral 10 del artículo 277 de la Carta, las cuales, no sobra decirlo, deben respetar la Constitución y, obviamente, no pueden modificar las funciones que ella misma le asigna, ni las que se le atribuyen al ente que dirige.

La determinación concreta de la competencia de los demás funcionarios de la Procuraduría, en lo no previsto por la Constitución, es función que corresponde cumplir al legislador, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 121, 122 y 279 del Ordenamiento Superior, como ya se ha anotado.

Pues bien: en el inciso segundo del párrafo del artículo 7, materia de acusación, se establece que “Las funciones y las competencias que en este decreto se atribuyen a las Procuradurías Delegadas, Territoriales y Judiciales, se ejercerán si el Procurador General de la Nación resuelve asignarlas, distribuir las y delegarlas en virtud de las facultades previstas en este artículo. No obstante, el Procurador General podrá ejercer dichas funciones, pudiendo asumirlas en cualquier momento o delegarlas en otros funcionarios, dependencias de la entidad o comisiones especiales disciplinarias para garantizar la transparencia, imparcialidad y demás principios rectores de la función administrativa y disciplinaria”, precepto que debe interpretarse en forma armónica con lo dispuesto en el inciso primero de esa misma disposición, que prescribe: “El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las funciones que le otorga el artículo 278 de la Constitución Política. Las señaladas en el artículo 277 constitucional y las demás atribuidas por el legislador podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor público o dependencia de la entidad, en los términos establecidos en este decreto”.

Si el Procurador General de la Nación no puede delegar en ninguno de sus subalternos las funciones contenidas en el artículo 278 superior, pero sí las señaladas en el artículo 277 del mismo ordenamiento y las que el legislador le haya asignado y lo autorice para hacerlo, el precepto acusado no vulnera la Constitución, pues haciendo una interpretación armónica de los incisos primero y segundo, se concluye que las atribuciones que pueden ser objeto de delegación son todas aquellas descritas en el artículo 277 de la Carta y, por consiguiente, son ellas las que, posteriormente, el Procurador puede nuevamente asumir; actuación que no puede ser ejercida por dicho funcionario en forma arbitraria sino razonada y razonable, en la medida en que prevalezca el interés general, la justicia, los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad y el debido respeto y garantía de los derechos de los posibles afectados con tal determinación, que no son otros que los servidores estatales involucrados en los respectivos procesos disciplinarios.

No sobra agregar, que al efectuar la delegación de funciones el Procurador debe, expedir los

actos administrativos respectivos, con la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia incluyendo, claro está, la debida notificación a los procesados disciplinariamente.

El inciso segundo del párrafo del artículo 7, será entonces declarado exequible por no vulnerar la Constitución. No sin antes anotar que esta decisión no implica la declaración de constitucionalidad de las demás normas del mismo decreto en las que expresamente se asignan competencias a las distintas Procuradurías Delegadas, Territoriales y Judiciales como a las demás oficinas y funcionarios de la Procuraduría, que son múltiples, las que habrá de analizar la Corte en cada caso concreto, cuando contra ellas se ejerza la acción pública de inconstitucionalidad, lo que en el presente proceso no tuvo ocurrencia.

En lo que respecta al inciso segundo del numeral 17 del artículo 7 del decreto 262 de 2000, que establece que los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General de la Nación serán de única instancia, no lesiona el ordenamiento supremo, como se verá en seguida.

En desarrollo del poder disciplinario preferente o prevalente que ejerce el Procurador General de la Nación, éste cuenta con potestad para avocar directamente el conocimiento de los procesos disciplinarios que adelanten tanto las autoridades competentes de los distintos entes u órganos del Estado, como las que tramiten los distintos funcionarios de la Procuraduría, siempre y cuando éstas últimas sean de aquellas que la Constitución y la ley le permite delegar al citado funcionario.

Que tales procesos tengan solamente una instancia tampoco lesiona los artículos 29 y 31 superiores, pues siendo el Procurador General la máxima autoridad de la entidad que dirige y el supremo director del Ministerio Público no tiene otra instancia superior y, por ende, sus decisiones solamente están sujetas a las acciones contencioso administrativas establecidas en las normas pertinentes, las cuales pueden ser ejercidas por los procesados disciplinariamente, cuando consideren que se les han vulnerado sus derechos. De conformidad con la Constitución “toda persona investigada tiene derecho a impugnar los fallos disciplinarios condenatorios. Sin embargo, ello no excluye per se los procesos de única instancia, pues la impugnación no implica obligatoriamente que el fallo sea apelable sino que el condenado pueda acudir -por medio de cualquier recurso- ante una autoridad con capacidad de revisar la decisión”, como sería en este caso, la justicia contencioso

administrativa.

Considera el demandante que estas disposiciones violan los artículos 189-11 y 279 del Estatuto Superior, por cuanto trasladan al Procurador General funciones de carácter reglamentario que le pertenecen al Presidente de la República; además de concederle facultades para organizar la Procuraduría y denominar y fijar el número de integrantes de la Sala Disciplinaria, tareas que corresponde realizar al legislador.

No comparte la Corte el punto de vista del demandante en cuanto a la violación del artículo 189-11 de la Carta, pues la asignación de funciones a los distintos servidores del Estado, en este caso al Procurador General de la Nación, que es lo que se consagra en los numerales acusados, es tarea propia del legislador ordinario o del extraordinario debidamente facultado para ello, como ya se expresó en el punto 4 de estas consideraciones y, por consiguiente, esa facultad no puede confundirse con la potestad de reglamentación de la ley a cargo del Presidente de la República.

Es éste el contenido de los preceptos demandados:

“Artículo 7. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:

(...)

“38. Organizar las dependencias de la Procuraduría General de la Nación para su adecuado funcionamiento conforme a las reglas y principios establecidos en este decreto y denominarlas, de acuerdo con las necesidades del servicio, sin establecer a cargo del Tesoro Público obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropriaciones.”

“39. Distribuir y reubicar los empleos de la planta de personal globalizada, entre las distintas dependencias de la Procuraduría, y fijar el número de integrantes de la Sala Disciplinaria, de acuerdo con las necesidades del servicio.”

Cierto es que de conformidad con el artículo 279 del Estatuto Supremo, corresponde a la ley establecer, entre otras cosas, la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, pero es claro que en el numeral 38 demandado, no se le traslada al Procurador General de la Nación ninguna de dichas facultades, pues la organización interna de las

diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación “para su adecuado funcionamiento”, no debe ser entendida en los términos a que alude el canon constitucional citado, que conllevaría la potestad para modificar la estructura de la entidad y demás regulaciones establecida, lo cual compete realizar únicamente al legislador, sino como aquella actividad propia que se deriva de las funciones de dirección y manejo de una entidad pública, que debe ser cumplida con respeto de la Constitución y la ley, para lograr la adecuada, eficaz, eficiente y oportuna prestación de la función que se le encomienda a ese organismo de control. De ahí que en tal precepto se señale que esa tarea debe ejercerse conforme a las reglas y principios establecidos en el ordenamiento al que pertenece, que fija la estructura y funcionamiento de esa institución, la cual, se repite, no puede ser modificada por el citado funcionario.

Aceptar que todo lo relativo al funcionamiento de una entidad por mínimo que sea, debe ser necesariamente regulado por el legislador, sería desconocer las técnicas de administración y manejo organizacional e impedir el normal desarrollo de la tarea que al director de un ente estatal le corresponde cumplir, lo cual podría llevar, incluso a la parálisis de la administración, pues el legislador no puede prever ni establecer íntegramente los distintos sucesos que pueden presentarse al interior de una entidad.

Así las cosas, la labor de organización de la Procuraduría General de la Nación es tarea compartida entre el legislador y quien dirige esa entidad, pues al primero le compete fijar la estructura de la Procuraduría y regular lo relativo a su funcionamiento, es decir, la parte estática, y al segundo hacer operativa esa estructura y las demás reglas fijadas en la Constitución y la ley para el cumplimiento de sus funciones de control.

En consecuencia, el numeral acusado en este aparte no vulnera la Constitución pues la organización interna de la Procuraduría a que el se refiere, no comprende atribuciones para modificar la estructura de la misma, labor privativa del legislador.

No sucede lo mismo con la función asignada al Procurador, para denominar las dependencias de la Procuraduría, pues ésta viola la Constitución. En efecto: fijar la estructura de una entidad comprende, entre otras cosas, el señalamiento de las distintas dependencias que la integran, llámense direcciones, divisiones, secciones o cualquiera otra clase de despacho, lo que implica necesariamente, la identificación o denominación de cada una de ellas.

Entonces, si esa función está asignada al legislador ordinario o al extraordinario debidamente autorizado por aquél, no podía este último asignársela al Procurador, sin infringir los artículos 279 y 150-10 de la Carta, disposición ésta que sólo permite trasladar en forma temporal la función legislativa, respecto de materias precisas, al Presidente de la República y no a otro funcionario estatal.

Por estas razones, la Corte procederá a retirar del ordenamiento positivo la expresión “y denominarlas”, contenida en el numeral 38, demandado, por ser abiertamente inconstitucional.

En cuanto al numeral 39, que le atribuye al Procurador General la función de distribuir y reubicar los empleos de la Procuraduría en la planta de personal globalizada, entre las distintas dependencias de la entidad, y fijar el número de integrantes de la Sala Disciplinaria, de acuerdo con las necesidades del servicio, considera la Corte que no viola la Constitución, pues al tenor del tantas veces citado artículo 279 de la Constitución, es competencia del legislador regular el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, que incluye la fijación de la planta de personal de la misma, disposición que guarda estricta concordancia con el artículo 278-6 del mismo ordenamiento que le asigna al Procurador General la facultad de “Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los empleados y funcionarios de su dependencia”.

Por medio del numeral 4 del artículo 1 de la ley 573 de 2000, el legislador ordinario confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para determinar la planta de personal de la Procuraduría y crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad, disposiciones que en tales apartes fueron declaradas exequibles por esta corporación en la sentencia C- 401 de 20016, cuyos apartes pertinentes vale la pena transcribir.

Dijo la Corte:

“En relación con la Procuraduría General de la Nación cabe señalar igualmente que la Corte, con fundamento en los artículos 278-6 y 279 de la Constitución ha afirmado la competencia de la ley para la determinación de la estructura de la Procuraduría y la creación, fusión y supresión de empleos. Y que a partir de ese ejercicio el Procurador realice la correspondiente provisión.

(...)"

Siendo claro que al legislador competen las mencionadas funciones de determinación de la estructura, creación, fusión o supresión de empleos en los mencionados órganos de control, es pertinente señalar igualmente que la jurisprudencia de esta corporación ha afirmado la posibilidad de que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Gobierno para ejerza transitoriamente las funciones que a aquél le competen, naturalmente dentro del marco y con observancia de los requisitos establecidos en el artículo 150-10 (..) 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.

(...)

“Efectivamente, si la determinación de las plantas de personal y la creación, fusión y supresión de empleos son materias que conforme a la Constitución competen al legislador, bien puede éste mediante ley transferirlas temporalmente al Presidente de la República (art. 150-10) y por ello no se afecta la autonomía e independencia constitucionales de los órganos de control, particularmente de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación.”

Y en las sentencias C-402 de 2001 y C-409 de 20017, se declaró exequible el resto del numeral 4, por otros aspectos.

Las funciones de reubicación y distribución de empleos en la planta globalizada, como la fijación del número de integrantes de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría, no implica de ninguna manera, la creación, supresión y fusión de empleos y, por consiguiente, bien puede ser cumplida por el Procurador General de la Nación sin infringir el ordenamiento superior.

Distribuir según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa: “Dividir

una cosa entre varios, designando lo que a cada uno corresponde, según voluntad, conveniencia, regla o derecho”; “Dar a cada cosa su oportuna colocación o el destino conveniente”. Y reubicar volver a “situar o instalar en determinado lugar”.

La modalidad de planta de personal globalizada es un sistema que se ha venido implantando en algunos sectores de la administración pública, especialmente en aquellas entidades que tienen jurisdicción nacional, es decir, que deben ejercer sus actividades en todo el país, y se ha constituido en una nueva técnica de manejo de personal. En ellas no se asignan ni radican cada uno de los cargos en las distintas dependencias de la entidad, como acontece en las plantas fijas, sino que se establece el número total de empleos de la institución, de acuerdo con la nomenclatura y categoría del mismo, por ejemplo: 300 abogados asesores grado 19, 100 profesionales universitarios grado 15, 90 secretarias grado 3, de manera que su distribución y ubicación deberá hacerla en este caso, el Procurador General, teniendo en cuenta las necesidades del servicio y con el único propósito de cumplir en forma adecuada y eficiente las funciones de control que la Constitución le ha asignado.

La Corte al pronunciarse sobre la planta de personal globalizada de la Procuraduría General de la Nación, señaló que con ella se busca “dinamizar la gestión pública. La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rigidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte, desconociendo, de paso, el artículo segundo de la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)”⁸

Y en oportunidad posterior expresó sobre ese mismo punto: “la planta global tiene por fin garantizarle a la administración pública mayor capacidad de manejo de su planta de funcionarios, con el objeto de atender las cambiantes necesidades del servicio y de cumplir de manera más eficiente con las funciones que le corresponden. Este es, pues, un punto en el que existe tensión entre el interés general y los deberes del Estado, y los derechos de los trabajadores. Sin embargo, no es claro que el establecimiento de una planta global afecte el núcleo esencial de la estabilidad y los derechos de los trabajadores, ya que éstos siguen gozando de ellos, pero en una forma tal que se armonizan con el interés de elevar la

eficiencia de la administración.”⁹

En la reubicación de los empleos incluidos en la planta globalizada no existe realmente un cambio de las funciones asignadas a aquellos, pues éstas siguen siendo las mismas, ya que se trata simplemente de la radicación del cargo en otra ciudad o dependencia de la entidad, que implica un traslado de sede.

Dado que en el traslado se comprometen derechos de los trabajadores como el de la estabilidad en el empleo, que es más estricto cuando el cargo pertenece a la carrera y más flexible cuando éste es de libre nombramiento y remoción, al igual que las condiciones mínimas para el desempeño del mismo.

Cuando la Corte examinó normas similares a las hoy acusadas en relación con el traslado de empleos en la planta globalizada de la Procuraduría, afirmó: “En la relación laboral de los trabajadores del Estado existe una tensión entre la obligatoriedad de la eficacia de los principios que rigen la función pública (C.P. art. 209), y las garantías laborales del servidor público (C.P. art. 53), tensión que debe ser ponderada según las características específicas de los casos concretos y de las regulaciones normativas analizadas por los jueces. Con todo la Corte considera que existen dos aspectos básicos que deben ser tomados en consideración, criterios fundamentales. En primer lugar, la distinción constitucional de los tipos de nombramiento del personal que realiza la administración (C.P. art. 125), ya que la vinculación en puestos de carrera administrativa o en plazas de libre nombramiento y remoción justifica una variación sustancial del contenido y alcance del principio a la estabilidad del cargo público. Así, por su propia naturaleza, los cargos de libre nombramiento y remoción gozan de una precaria estabilidad pues el ordenamiento deja un margen más amplio de discrecionalidad al nominador, toda vez que aspectos tales como la confianza y la credibilidad que recaen sobre el trabajador pueden determinar la disponibilidad del cargo. El segundo aspecto para considerar es la diferencia entre las dos aristas de la estabilidad en el empleo, que son el concepto de permanencia del vínculo laboral como tal y la inalterabilidad de las condiciones mismas de trabajo de los funcionarios (...) La estabilidad en el empleo público no debe confundirse con la inamovilidad funcional y geográfica del cargo, puesto que si bien, en principio, la regla general es la permanencia en la labor encomendada, el ejercicio de la discrecionalidad organizativa de la administración permite que se evalúe el equilibrio entre las necesidades de la organización y los derechos de su personal, con base en límites

que determinan su legalidad. De esa manera, la administración, en ejercicio de su potestad de mutabilidad de los términos de la relación laboral o contractual configurada, puede dentro de un margen de discrecionalidad administrativa, introducir las modificaciones que sean necesarias y convenientes para el logro más eficiente de las necesidades colectivas asignadas.”¹⁰

En criterio de la Corte, el traslado de funcionarios si bien es una potestad discrecional, no es absoluta, en la medida en que debe hacerse por necesidades del servicio y con el fin de cumplir y desarrollar los principios que rigen la función pública y los fines esenciales del Estado y, por consiguiente, se deben cumplir unos requisitos objetivos que constituyen límites a la discrecionalidad del nominador y, por ende, excluyen la arbitrariedad en ese campo.

“La Corte reitera entonces que la facultad discrecional del traslado de funcionarios públicos tiene límites, cuyo alcance conviene recapitular.

En primer lugar, se requiere que el traslado sea consecuencia de la necesidad del servicio, que implica una libertad más o menos amplia de apreciación del interés público, pues si bien el Legislador atribuye al nominador la facultad de valoración de un supuesto dado, también le exige que la decisión obedezca a razones ecuanímes, imparciales y honestas que la fundamentan (...)

El segundo requisito para determinar la constitucionalidad del traslado es la evaluación de ciertas condiciones subjetivas del trabajador, pues no se le puede imponer una dificultad material de tanta magnitud que el desplazamiento de sede se convierta en una verdadera imposibilidad de ejercer la función en el nuevo lugar o destino, ni tampoco que el traslado implique condiciones menos favorables para el empleado(...)

En tercer lugar, la constitucionalidad del traslado depende de que se respeten las condiciones mínimas de afinidad funcional entre el cargo al cual fue inicialmente vinculado y el nuevo destino, pues conforme al artículo 29 del Decreto 1950 de 1973 “se produce traslado cuando se provee, con un empleado, en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones a fines al que desempeña, de la misma categoría, y para el

cual se exijan requisitos mínimos similares.”

Así las cosas, la aplicación de las garantías inherentes al status del trabajador del Estado que se plasman en la Constitución en el principio de la estabilidad en el empleo, (C.P. art. 53), en el derecho a una remuneración por la prestación de servicios (C.P. art. 53), en la obligatoriedad del trabajo en condiciones dignas y justas (C.P. art. 25) y, en la igualdad de acceso a la función pública (C.P. art. 53 y 125), determinan que la “potestad organizatoria” sea una atribución limitada. Por consiguiente, la administración debe tener en cuenta los derechos del trabajador reconocidos por el ordenamiento jurídico cuando ejerce su potestad discrecional de variar sedes para desarrollar adecuadamente sus funciones. organizar su estructura desde el punto de vista de los funcionarios que ejecutan la labor encomendada legal y constitucionalmente. Por lo tanto, la simple alegación de intereses generales o la invocación de la necesidad del servicio no son argumentos suficientes para justificar per se un traslado, pues si la Administración no respeta los criterios anteriormente señalados estaría lesionando derechos subjetivos reconocidos por la propia Constitución (...)11

Dado que en la norma acusada, como se ya se ha señalado, se autoriza al Procurador para distribuir y reubicar los distintos empleos de la planta globalizada de la Procuraduría General de la Nación, sin indicar si éstos son de de libre nombramiento y remoción o de carrera, habrá de entenderse que están incluidos los dos y, en consecuencia, hay que señalar como lo hizo la Corte en la sentencia últimamente transcrita, que los funcionarios de libre nombramiento y remoción “tienen derechos y garantías de estabilidad mas flexibles, por lo cual la variación de sus sedes de acuerdo con las necesidades del servicio es una facultad acorde claramente con la Constitución”. Por el contrario, el traslado de funcionarios que pertenecen a la carrera administrativa “debe efectuarse por la necesidad del servicio y teniendo en cuenta todos los límites del poder discrecional organizativo de la administración anteriormente señalados, lo cual debe ser ponderado en cada situación por la autoridad que tiene a su cargo el control jurisdiccional del acto administrativo que ordena el traslado”.

En consecuencia, la Corte declarará exequible el numeral 39 del artículo 7 del decreto 262 de 2000.

5. Numeral 40 del artículo 7 del decreto 262 de 2000

En este precepto se asigna al Procurador la siguiente función:

“40. Distribuir, fijar la sede y la circunscripción territorial de los empleos de asesor de su despacho, de las diferentes dependencias y de cada uno de los empleos de la entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio.”

Considera el demandante que si los asesores, por mandato legal (decreto 266/2000) están adscritos al despacho del Procurador General, no se puede variar su sede, pues se viola el artículo 157 de la Carta, ya que sólo el Congreso puede modificar sus propias leyes.

A esta disposición le son aplicables los mismos argumentos expuestos en el punto anterior, en cuanto a la competencia del Procurador General para distribuir, fijar la sede y la circunscripción territorial de los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos mínimos que se exigen para los traslados, los cuales se dejaron allí expresamente señalados.

El hecho de que tales empleados estén adscritos al despacho del Procurador no significa que éste no pueda distribuirlos y ubicarlos en los sitios o dependencias que las necesidades del servicio lo requiera, siempre y cuando se busque con ello el cumplimiento de los principios que rigen la función pública y los fines esenciales del Estado.

Los asesores del despacho del Procurador son empleados de su confianza que han sido clasificados como de libre nombramiento y remoción y, por tanto, también pueden ser sujetos pasibles de traslado. Respecto de los demás asesores y empleos de la entidad, se predicán los mismos argumentos expuestos en el punto anterior de esta providencia y a ellos se remite la Corte.

La vinculación o relación de dependencia jerárquica directa entre el Procurador General y los asesores es una vinculación jurídica y no territorial, de manera que un asesor puede no estar situado en Bogotá y, sin embargo, depender directamente del Procurador y puede un funcionario de la Procuraduría con sede en Bogotá no depender directamente del Procurador General; no es entonces el factor territorial el determinante para efectos de establecer si hay una vinculación, dependencia o relación jerárquica directa entre el Procurador y sus asesores.

En consecuencia, el numeral 40 objeto de acusación, será declarado exequible.

6. Numeral 44 del artículo 7 del decreto 262 de 2000

En esta norma se le atribuye al Procurador General la función de:

“44. Establecer mecanismos que permitan realizar evaluaciones periódicas de actualización de conocimientos y sobre el desempeño laboral de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, cuando lo considere necesario para garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de la entidad.”

Considera el demandante que este precepto viola el artículo 29 del Estatuto Superior, pues al tacharse la idoneidad profesional y el rendimiento laboral de esta clase de funcionarios, se imparte un juicio negativo de valor que en el fondo encubre una sanción, la cual no podría aceptarse si legalmente no existen los medios para impugnarla.

Para la Corte el actor parte de un presupuesto equivocado al sostener que el artículo 44 antes transcrito, consagra una sanción. De la simple lectura de tal precepto se deduce sin dificultad, que ello no es así.

El establecimiento por parte del Procurador de “mecanismos” para realizar evaluaciones periódicas de actualización de conocimientos y desempeño laboral de los empleados de libre nombramiento y remoción de la Procuraduría, “cuando lo considere necesario”, con un fin que en sentir de la Corte es plausible: garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de la entidad, no viola la Constitución y, mucho menos, el debido proceso, pues esta labor no significa que en desarrollo de esa tarea se deba abrir un proceso disciplinario destinado a sancionar al empleado desactualizado en sus conocimientos.

La evaluación de los empleados a que alude la norma acusada, que son los de más alto rango en la Procuraduría, respecto de su desempeño y conocimientos, es una medida que busca hacer efectivo uno de los derechos de los trabajadores, cual es su estabilidad, así ésta para aquellos haya sido calificada como precaria o flexible. Que del resultado de la misma el Procurador pueda tomar determinaciones que impliquen inclusive la separación del cargo del funcionario mal evaluado o desactualizado, es un efecto que la norma no consagra, pero si ello llegara a suceder el retiro del empleado de libre nombramiento y remoción tendría una justificación objetiva o razón suficiente cual es su mal desempeño; sin embargo, esta circunstancia, se repite, no se deriva del texto acusado.

Aún más, así no existiera la disposición acusada bien puede el Procurador evaluar a los empleados de libre nombramiento y remoción y tomar respecto de ellos las determinaciones que considere más apropiadas para lograr la eficiente prestación de la función que a ese organismo de control se le ha encomendado.

Contrario a lo que piensa el demandante, el numeral demandado contiene un instrumento eficaz para evitar la arbitrariedad de las autoridades, en este caso, del Procurador General de la Nación en el ejercicio de la facultad discrecional de separar y remover “libremente” del cargo a empleados de esa categoría, cuya estabilidad, se repite, es flexible, puesto que el resultado de la evaluación sería la prueba idónea para demostrar el acierto o la posible extralimitación del citado funcionario en el uso de dicha potestad.

La norma acusada no se opone a la facultad de libre nombramiento y remoción que puede ejercer el Procurador cuando lo considere necesario, ni significa tampoco que dicho funcionario deba obligatoriamente evaluar a los empleados de esa índole para poder ejercer tal potestad, de tal manera que puede removerlos aun cuando no los haya evaluado previamente.

Que una facultad sea discrecional no significa que esté exenta de cumplir los principios y reglas establecidas en la Constitución ni los fines esenciales del Estado, lo cual excluye de plano la arbitrariedad. No se olvide que en el Estado de derecho las competencias son regladas y, por tanto, las facultades discrecionales son excepcionales y restringidas. De manera que el ejercicio de ellas debe dirigirse a obtener una mejor calidad y la eficiente prestación de la función pública asignada, como la norma acusada expresamente lo señala.

Por otra parte, hay que agregar que los supuestos de evaluación consagrados en la disposición demandada no son los únicos que deben ser objeto de ella, ni los únicos aspectos a evaluar, sino también todos aquellos otros que permitan calificar al personal de libre nombramiento y remoción para determinar su idoneidad, probidad y ejercicio eficiente de las funciones que les compete cumplir.

En criterio de la Corte el objetivo buscado por el legislador al expedir la norma acusada es que la función de control asignada a la Procuraduría sea ejercida por personas que tengan la cualificación necesaria desde el punto de vista intelectual y ético para desempeñarla

conforme lo ordena la Constitución, esto es, con transparencia, moralidad, eficiencia, celeridad y respeto de los demás principios que rigen la justicia disciplinaria y la función pública en general.

En razón de lo anotado, la Corte declarará exequible el numeral acusado, bajo el entendimiento de que tales evaluaciones no impiden el ejercicio por parte del Procurador de la potestad discrecional de libre nombramiento y remoción de los empleos que pertenezcan a esta categoría; y que los aspectos allí señalados no son los únicos supuestos de evaluación o aspectos a evaluar.

I. DECISION

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

R E S U E L V E :

Hacer las siguientes declaraciones en relación con algunos numerales del artículo 7 del decreto 262 de 2000:

1. Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del numeral 17;

1. Declarar EXEQUIBLE el numeral 38, salvo la expresión "...y denominarlas..." la cual es INEXEQUIBLE;

1. Declarar EXEQUIBLES los numerales 39 y 40;

4. Declarar EXEQUIBLE, en forma condicionada, el numeral 44, bajo el entendimiento de que tales evaluaciones no impiden el ejercicio por parte del Procurador de la potestad

discrecional de libre nombramiento y remoción, respecto de los empleos que pertenezcan a esta categoría; y que los aspectos allí señalados no son los únicos supuestos de evaluación o aspectos a evaluar.

5. Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del párrafo del artículo 7.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

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

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras sents, C- 255/97, C-245/95, C-399/95 , C-743/98

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell

3 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-245 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

4 Ibídem

5 sents. C-399/95, C-743/98

6 M.P. Alvaro Tafur Galvis

7 MM.PP. Clara Inés Vargas y Alvaro Tafur Gálvis, respectivamente

8Sent. T-715/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Sent 443/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

10 ibidem

11 Sent. C-443/97 M. P. Alejandro Martínez Caballero