Sentencia C-517/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Administración de régimen de carrera de Fiscalía General

COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION DE LA CARRERA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Administración autónoma de carrera especial

COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION DE LA CARRERA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación de aspectos como expedición de reglamentos, convocatorias, pruebas y calificación de servicios

CARRERA ADMINISTRATIVA Y CARRERAS ESPECIALES

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regla general

CARRERA ADMINISTRATIVA-Competencia legislativa en determinación de régimen jurídico

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Delimitación

CARRERA ADMINISTRATIVA-Configuración legislativa de regímenes especiales

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regímenes especiales

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regímenes especiales de rango constitucional y de origen legal

CARRERA ADMINISTRATIVA-Establecimiento legislativo de regímenes especiales

El establecimiento por parte del legislador de regímenes especiales de carrera debe responder a un principio de razón suficiente, en la medida en que a través de ellos debe tomar en consideración la especificidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que el sistema específico de carrera que se adopte contribuya eficazmente al cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución o la ley. Estos regímenes especiales serán constitucionales “en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Criterio para diferenciar si un régimen es especial o no

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Régimen especial y autónomo

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Forma parte de la rama judicial y goza de autonomía administrativa y presupuestal

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Libre designación de subalternos completamente distintos y separados de jueces

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-No afectación de autonomía por formar parte de la Rama judicial

AUTONOMIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Comprensión de aspectos propios de decisiones administrativas y especiales con independencia del Consejo Superior de la Judicatura

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Amplia competencia legislativa para regular todos los aspectos

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Competencia del legislador para definir características y alcance

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía sin considerar competencia del Consejo Superior de la Judicatura

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA DE FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Observancia de previsiones estatutarias

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Régimen especial autónomo e independiente

La Fiscalía General de la Nación tiene un régimen especial de carrera autónomo e independiente de origen constitucional, para cuya regulación el legislador cuenta con amplia libertad de configuración en relación con todos los aspectos que a ella conciernen -y sin sujeción a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura que administra la carrera judicial-, incluyendo lo que se refiere a su administración y señalando el órgano competente para el ejercicio de esta importante función.

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Definición legislativa de órgano encargado de administración

CARRERA ADMINISTRATIVA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Administración autónoma

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Control de límites de competencia legislativa sobre regímenes especiales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Regulación de todos los aspectos

Referencia: expediente D-3839

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 107, 109, 111, 121 y 123 (todos parcialmente) del Decreto 261 de 2000, “Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-5 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I . ANTECEDENTES

El ciudadano CARLOS MARIO ISAZA SERRANO, haciendo uso de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación que declare la inconstitucionalidad de los artículos 107, 109, 111, 121 y 123 del Decreto 261 de 2000.

La Magistrada Sustanciadora mediante auto del 8 de diciembre de 2001 admitió la demanda y en consecuencia ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo dispuso dar traslado al Jefe del Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto, al tiempo ordenó comunicar la iniciación del asunto al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación, con el objeto de que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 43.903.

Decreto 261 de 2000

(febrero 22)

Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones

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 General quien la presidirá, el Secretario General, el Director Nacional Administrativo y Financiero, dos representantes de los servidores, elegidos por estos 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.

Artículo 109. La convocatoria es norma obligatoria y reguladora de todo proceso de selección y se divulgará conforme lo establezca el reglamento que expida la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General.

Artículo 111. Las pruebas tienen como finalidad apreciar la capacidad, la idoneidad y las aptitudes del aspirante mediante la valoración objetiva y ponderada de los conocimientos, títulos y estudios académicos, experiencia profesional y habilidades para el cargo, de conformidad con el reglamento que expida la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General.

Artículo 121. Corresponde al Superior inmediato, calificar los servicios de sus subalternos, de conformidad con el sistema e instrumentos establecidos por la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 123. La calificación de servicios será la resultante de un control permanente del funcionario y empleado y comprenderá la calidad de trabajo, la cantidad de la producción, y el comportamiento laboral según el reglamento que expida la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor considera que las normas demandadas, en lo acusado, vulneran los artículos 125, 253 y 256 numeral 1º de la Constitución Política.

Señala que la Carta Política, en los temas no regulados en relación con la organización y funcionamiento de la rama judicial, le concedió facultad al legislador para configurarlos. En lo atinente a la Fiscalía General de la Nación habilitó al legislador para determinar su estructura, funcionamiento y todo lo relacionado con el ingreso por carrera, retiro del servicio, inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales, y régimen disciplinario de sus servidores. Y respecto del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, facultó al Congreso para que regulara su organización, estructura y en especial lo relacionado con la administración de la carrera judicial, materia que ha sido desarrollada por el artículo 157 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Con el objeto de sustentar sus cargos, el demandante hace alusión a la sentencia C-037 de

1996, en la cual la Corte al analizar la constitucionalidad del artículo 159 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, referente al régimen de carrera especial de la Fiscalía, precisó que el ente acusador cuenta con un régimen autónomo de carrera que debe ser regulado por el legislador ordinario atendiendo los parámetros y principios generales señalados en la misma ley estatutaria.

Advierte el accionante, que el aval que en esa oportunidad dio la Corte Constitucional a dichas disposiciones legales no se puede hacer extensivo a preceptos legales ordinarios que entreguen la administración de la carrera judicial de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a una entidad diferente al Consejo Superior de la Judicatura -la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación-, y, por consiguiente, su reglamento y el diseño de instrumentos administrativos para su ejecución.

Lo anterior por cuanto el mandato constitucional dirigido al legislador (CP art. 253), en relación con el ente acusador para que determine, entre otras materias, lo relativo al ingreso por carrera y al retiro del servicio, las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia, en concordancia con el precepto superior que le otorga autonomía administrativa y presupuestal, “sólo expresa el deseo del constituyente, de que este órgano tenga normas especiales de carrera judicial, determinado ello, por las características de su organización, su estructura jerárquica y la especificidad de las funciones judiciales que están llamadas a cumplir sus servidores, a diferencia de los restantes de la rama judicial; pero de manera alguna condensa una circunstancia excluyente del tema, de la atribución general del Consejo Superior de la Judicatura de administrar la carrera judicial”1.

A su juicio, toda la estructura jurídica nacional, diseñada por las normas constitucionales y legales de naturaleza estatutaria, al igual que las decisiones de la Corte Constitucional, tienden a que exista un sistema de administración de la carrera judicial sin distinción alguna en cabeza de un órgano especializado, razón por la cual la administración del régimen de carrera previsto para los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, se encuentra comprendida dentro del mandato del artículo 256 numeral 1º de la Carta Política, es decir, como atribución del Consejo Superior de la Judicatura.

En relación con lo anterior, explica que el esquema centralizado de administración de la carrera judicial no puede ser desconocido por norma legal alguna, puesto que la Carta no establece expresamente la exclusión de la Fiscalía General de la Nación de la compresión del artículo 256 Superior. Además, la autonomía que en materia administrativa y presupuestal se le otorga a dicha institución atañe únicamente al campo de su funcionamiento para un mejor cumplimiento de la tarea que le ha sido encomendada, y de manera alguna hace referencia al cumplimiento de una atribución que le ha sido asignada a otro órgano de la rama judicial.

Aduce que tampoco hay razón jurídica alguna para que la administración del régimen de carrera de la Fiscalía se sustraiga al radio de acción del Consejo Superior de la Judicatura como órgano constitucional, legal y administrativamente preparado para estas labores, para entregárselo a la Fiscalía General de la Nación en detrimento de sus funciones básicas y de una duplicidad de gastos innecesarios, dado que con los mismos recursos con los cuales el

Consejo Superior de la Judicatura administra la carrera para los demás servidores judiciales podría hacerlo para el ente acusador.

Finalmente, afirma que la administración de la carrera judicial de la Fiscalía General de la Nación en un órgano externo especializado en el tema, y ajeno a cualquier influencia extraña al principio de mérito, garantiza los principios de igualdad e imparcialidad en el ingreso a la carrera del ente acusador.

IV.- INTERVENCIONES.

1. Fiscalía General de la Nación

El ciudadano Gustavo Morales Marín, actuando en calidad de Fiscal General de la Nación (E) intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Expresa que en desarrollo de los artículos 125, 150 numeral 23 y 253 de la Carta Superior, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en su artículo 159 dispuso un régimen autónomo de carrera para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C- 037 de 1996, al considerarse en dicho fallo que el legislador tiene plena independencia para definir las características y el alcance del sistema de carrera administrativa del ente acusador.

Aduce que con fundamento en la normatividad señalada los Decretos 2699 de 1991 y 261 de 2000 crearon la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación como un ente autónomo encargado de administrar el régimen de carrera conforme a los principios del concurso de méritos y calificación de servicios. Agrega que la creación de este ente resulta una consecuencia lógica de la existencia del régimen especial de carrera que tiene la Fiscalía, que a su turno deviene de la autonomía administrativa y presupuestal con la que el Constituyente de 1991 quiso dotar a dicha entidad para el debido cumplimiento de su labor investigativa y acusatoria.

Afirma que no le asiste razón al demandante cuando pretende desligar la facultad de administrar la carrera en la Fiscalía del régimen propio que le ha sido reconocido por el artículo 159 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pues es claro que son aspectos consustanciales a la autonomía que le fue conferida a dicho órgano.

En su parecer, la injerencia de un ente ajeno al régimen de carrera de la Fiscalía se opone al querer del constituyente de dotar a dicha institución de un status especial frente a las demás entidades que integran la rama judicial, y en virtud del cual se regula íntegramente por parte del legislador ordinario el sistema de carrera para el ente acusador, lo que comprende la creación de un órgano diferente al Consejo Superior de la Judicatura para que también de manera autónoma administre la carrera.

De otro lado considera el interviniente que tampoco resulta acertado afirmar que no existe una disposición constitucional que excluya a la Fiscalía del régimen de administración de la carrera judicial, puesto que el constituyente autorizó la existencia de carreras especiales y sustrajo su administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así mismo, una

interpretación sistemática de los artículos 249 y 253 de la Carta Política permite concluir que el querer del constituyente fue excluir a la Fiscalía General de la Nación de cualquier tipo de mediación por parte del Consejo Superior de la Judicatura respecto a la administración de la carrera en dicha entidad.

Finalmente manifiesta que la regulación efectuada por el legislador en las normas acusadas no vulnera norma alguna del Estatuto Superior ya que garantizan el acceso a la carrera mediante un concurso público dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes, haciendo efectivo el derecho a la igualdad de acceso a la función pública y los principios de eficacia e imparcialidad de la función administrativa, sin que se vulneren los preceptos constitucionales señalados por el demandante.

2. Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa

El ciudadano Carlos Enrique Marín Vélez, actuando en calidad de Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, solicita a la Corte Constitucional declarar inexequibles las expresiones acusadas con base en los siguientes argumentos:

Estima que la Constitución Política al crear el Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 256 le asignó como uno de sus principales objetivos administrar la carrera judicial, precepto que fue desarrollado por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que le atribuyó a la Sala Administrativa de dicha entidad la administración y regulación de la carrera judicial.

La Fiscalía General de la Nación hace parte integral de la Rama Judicial, de conformidad con el numeral 2º, artículo 11 de la Ley 270 de 1996. Por consiguiente, debe preservarse el querer del constituyente de 1991 de unificar en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura el sistema de carrera judicial para todos los servidores que conforman la rama judicial, sin discriminar a ninguna de las Corporaciones que hacen parte de ella, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Juzgados y Fiscalía General de la Nación.

Señala que con este planteamiento no aspira a que se desconozca el margen de autonomía que la misma Ley Estatutaria le confiere a la Fiscalía General, sino que la Corte establezca los lineamientos de la participación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dentro de la comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General. Al respecto anota que “en tal virtud es menester que se determine si dicha Comisión debe sujetarse a la estructura, métodos y procedimientos que con tal fin ha establecido la Sala Administrativa, en coordinación con su Unidad de Carrera Judicial y si, además, dependerá jerárquicamente del Consejo Superior, quien a nuestro real saber y entender debe reglamentar todo el proceso de selección y concurso público de la rama judicial”. 2

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto número 2811 de febrero 19 de 2002, el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, se pronunció en favor de la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Previamente al examen de fondo el Procurador advierte que el artículo 107 del Decreto 261 de 2000, fue objeto de revisión parcial por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-1546 de 2000, donde se discutió la constitucionalidad de la inclusión en la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación de dos representantes de los trabajadores y al Director Administrativo y Financiero, por lo cual en relación con este aspecto debe estarse a lo resuelto en dicho fallo sin perjuicio de que la norma pueda ser analizada nuevamente por la Corte en consideración a cargos diferentes como son los relacionados con la creación de la Comisión Nacional de la Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación.

La Vista Fiscal hace un recuento histórico de la carrera administrativa en la Constitución de 1991, y señala que el constituyente en esta materia se preocupó porque el ingreso, permanencia y desvinculación a los cargos públicos se hiciera exclusivamente con fundamento en los méritos de los aspirantes y por las causales que previamente y en forma taxativa definiera el legislador. Considera que de esta forma se institucionalizó como regla general la carrera administrativa en el sector público para proveer los empleos en los órganos y entidades del Estado, salvo los cargos de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Afirma que la carrera administrativa busca la eficiencia y eficacia en el servicio público y, por tanto, obliga a la administración a seleccionar a sus trabajadores por sus méritos y capacidad profesional, garantizando la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de acceder al desempeño de cargos y funciones públicas para la satisfacción del derecho político que se consagra en el artículo 40-7 de la Constitución, protegiendo igualmente los derechos subjetivos de los trabajadores amparados por los artículos 53 y 125 Superior, como son el derecho a la estabilidad y promoción en el empleo, sistema para el retiro de carrera, entre otros.

Agrega que tal como está regulada la carrera administrativa en la Constitución Política, existen dos regímenes diferenciados: el general, cuya administración y vigilancia está a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil y los especiales creados por la Constitución o por la ley como el de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, casos en los cuales el propio constituyente facultó al legislador para expedir las normas correspondientes, tal como lo corrobora el artículo 4° de la Ley 443 de 1998 al definir qué se entiende por sistemas específicos de carrera, y el artículo 230 de la Carta que excluye del ámbito de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil la carreras que tengan carácter especial. Infiere, entonces, que las carreras de carácter especial que define el legislador tendrán sus propios principios, sistemas de administración y vigilancia, sin desconocer la normatividad superior al respecto.

El Jefe del Ministerio Público afirma que según el inciso final del artículo 249 de la Carta, la Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial pero goza de autonomía administrativa y presupuestal, disposición que está en armonía con los artículos 11 y 28 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, cuyo objeto es facilitar el debido cumplimiento de la labor investigativa y acusatoria que le corresponde a esta entidad, lo cual pone de manifiesto que la Fiscalía goza de un status especial respecto de las demás

entidades que integran la rama judicial.

Considera el Procurador que en tal virtud y en desarrollo de su autonomía administrativa se le confirieron facultades al Fiscal General de la Nación para que desarrolle la estructura y funcionamiento del ente fiscalizador, con sujeción a lo establecido en la ley, correspondiéndole definir su estructura, determinar la planta de personal y establecer el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

Advierte que el artículo 253 de la Carta Política faculta al legislador para determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía, al ingreso de la carrera y al retiro del servicio, lo mismo que definir el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidad, remuneración, prestaciones sociales, régimen disciplinario de sus funcionarios y empleados, con el fin de mantener y preservar la autonomía administrativa concedida al ente acusador, mandato constitucional que es reiterado por la Ley 270 de 1996 cuyos preceptos normativos relacionados con el tema fueron declarados exequibles por la Corte constitucional mediante Sentencia C-037 de 1996.

Expresa que en ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso mediante la Ley 573 de 2000 se expidió el Decreto 261 de 2000, en el cual se dispone que la Fiscalía General de la Nación tendrá su propio régimen de carrera el cual es administrado en forma autónoma por la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación.

Seguidamente considera que la administración de la carrera de la Fiscalía General de La Nación por un organismo distinto del Consejo Superior de la Judicatura no vulnera la Carta Política, puesto que en desarrollo del artículo 253 Superior el artículo 159 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dispuso que el ente acusador tendrá su propio régimen autónomo de carrera que según la jurisprudencia debe ser regulado por el legislador con sujeción a dicho ordenamiento legal dada su superioridad jerárquica.

Afirma que al desarrollar el precepto constitucional y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las normas acusadas consagraron un régimen especial de carrera que es administrado en forma autónoma por la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación. Por tanto, las normas demandas se encuentran ajustadas a la Carta Política, toda vez que los mandatos superiores sobre la materia establecen que el régimen de carrera de la Fiscalía es especial y autónomo, y que es competencia del legislador reglamentar este tipo de carrera, además porque el ente acusador cuenta con autonomía presupuestal y administrativa respecto a la rama judicial, atributo éste que le permite cumplir ágil y eficazmente con sus funciones.

Estima que es plausible que el constituyente le haya reconocido autonomía administrativa y presupuestal a la Fiscalía frente la rama judicial, principio que se hace extensivo a la administración de la carrera en dicha entidad pues no tendría sentido desconocer su autonomía para otorgársela al Consejo Superior de la Judicatura.

Aduce que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia consagra los fundamentos de la carrera judicial y su campo de aplicación, determinando que son de carrera los cargos de Magistrados de Tribunales y Sala de los Consejos Seccionales de la Judicatura, jueces y empleados que no sean de libre nombramiento y remoción, sin que el legislador haya

incluido a los empleados y fiscales de la Fiscalía General de la Nación en dicha carrera ya que el artículo 159 ibidem dispone que esta entidad tendrá su propio régimen autónomo de carrera, pese a que el ente acusador haga parte de la rama judicial.

Resalta que el constituyente de 1991 no asignó a un ente especifico la administración de la carrera de la Fiscalía General de la Nación, pero sí delegó en el legislador la facultad de determinar este aspecto tal como lo hizo por medio de las normas acusadas que preservan la autonomía administrativa que le fue otorgada por el legislador al ente acusador. En consecuencia, el Consejo Superior de la Judicatura debe centrar su función en administrar la carrera judicial entendida ésta para magistrados, jueces y empleados de los distintos despachos judiciales.

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público considera que la integración de la Comisión se aviene a los dictados de la Carta Política, puesto que allí están representados en forma adecuada lo intereses del empleador y de los trabajadores sin que exista restricción al ejercicio de sus funciones.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 241 numeral 5o. de la Carta Política, desarrollado por el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, y el Decreto 2067 de 1991, esta Corporación es competente para decidir sobre la presente demanda.

2. Aclaración preliminar

En la presente causa se impugna en su totalidad el inciso segundo del artículo 107 del Decreto 261 de 2000. Sobre los apartes "…el Director Nacional Administrativo y Financiero…" (…) "…según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación…" de dicho inciso, ya la Corte se pronunció en Sentencia C-1546 de 2000 declarando su exequibilidad, motivo por el cual sobre esos segmentos normativos ha operado la cosa juzgada constitucional y habrá de estarse a lo resuelto en este pronunciamiento. Por lo tanto, la Corte entrará a analizar los restantes apartes normativos de la citada disposición que por sí solos conforman una proposición jurídica completa.

3. Lo que se debate

En la presente oportunidad corresponde a esta Corporación determinar si las normas acusadas, al señalar a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación, como la encargada de administrar en forma autónoma la carrera especial del ente acusador y, por ende, regular aspectos tales como la expedición de su propio reglamento, el de las convocatorias, las pruebas y la calificación de servicios, han vulnerado los preceptos constitucionales que radican en el Consejo Superior de la Judicatura la competencia para administrar la carrera judicial.

En criterio del Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura las normas demandadas son inexequibles, pues de conformidad con el artículo 256 Superior, desarrollado por el artículo 85, numerales 17y 22, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, es a dicho organismo le compete administrar y reglamentar la carrera judicial para todos los servidores que conforman la rama judicial, sin discriminar ninguna de las Corporaciones que la integran, entre ellas, la Fiscalía General de la Nación.

El Fiscal General de la Nación y el Procurador consideran, por su parte, que las disposiciones impugnadas se avienen al Estatuto Superior, toda vez que en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 125, 150-23 y 253 de la Ley Fundamental, el legislador se encuentra habilitado para establecer un régimen especial y autónomo de carrera para la Fiscalía General de la Nación como expresión de la autonomía administrativa y presupuestal que le reconoce la Carta Política en su artículo 249, de tal suerte que en virtud de este status especial el ente acusador puede contar con un sistema propio de administración de la carrera en cabeza de la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación.

Con el fin de despejar el interrogante que plantea la demanda, la Corte considera necesario previamente referirse en términos generales a la carrera administrativa y a las carreras especiales y al régimen especial y autónomo de carrera en la Fiscalía General de la Nación.

4. Las carrera administrativa y las carreras especiales

Esta Corporación reiteradamente ha expresado3 que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Carta Política, por regla general los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera salvo las excepciones previstas en la norma constitucional que se refieren a los cargos de elección popular, los de trabajadores oficiales, libre nombramiento y remoción, y los demás que señale la ley, y que compete al legislador la determinación del régimen jurídico correspondiente, señalando el sistema de nombramiento, los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes así como las causales de retiro del servicio oficial, para lo cual goza de un amplio margen de configuración sin perder de vista que la carrera administrativa tiene el carácter de principio del ordenamiento superior "que además se constituye en cimiento principal de la estructura del Estado, a tiempo que se erige en instrumento eficaz para la realización de otros principios de la misma categoría, como los de igualdad e imparcialidad, y de derechos fundamentales tales como el consagrado en el numeral 7º. del artículo 40 de la Constitución, que le garantiza a todos los ciudadanos, salvo las excepciones que establece la misma norma superior, el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos".4

Los contornos de esta facultad, según la jurisprudencia, están delimitados por tres objetivos fundamentales a saber:

i) La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa;

ii) La garantía de la igualdad de oportunidades, pues de conformidad con lo preceptuado en

el artículo 40-7 de la Carta todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y

iii) La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado5.

La Corte también ha señalado6 que de conformidad con el artículo 130 de la Carta Política existen varias carreras administrativas, unas administradas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y otras que se separan de dicha competencia por tener carácter especial en los términos previstos en la ley. Regímenes especiales que pueden tener origen constitucional o legal y que también deben ser configurados por el legislador bien directamente o mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo.7

La Corte mediante Sentencias C-391 de 1993 y C-356 de 1994 ha determinado que los regímenes especiales creados por la Constitución son: el de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículos 217 y 218); Fiscalía General de la Nación (artículo 253) Rama Judicial del poder público (artículo 256, numeral 1°); Contraloría General de la República (artículo 268 numeral 10°), y Procuraduría General de la Nación (artículo 279). Lista a la que hay que agregar la carrera de la universidades del Estado (artículo 69), de acuerdo con lo expresado en la sentencia C-746 de 1999.

Además de los regímenes especiales de rango constitucional, pueden existir regímenes especiales de origen legal. Al efecto, el artículo 4° de la Ley 443 de 1998, por la cual se expidieron normas sobre carrera administrativa, dispone que los regímenes especiales de carrera creados por la ley son aquellos que “en razón de la naturaleza de las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan el sistema general”. El mismo artículo 4º determina que estos son los que rigen para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; los que regulan la carrera diplomática y consular y la docente. Así mismo el parágrafo 2º de dicha disposición establece que “…el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en razón de que su misión, objeto y funciones básicas consisten en la investigación y/o el desarrollo tecnológico, tendrán un régimen específico de carrera y de administración de su personal, de

conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional…”

Para la Corte el establecimiento por parte del legislador de regímenes especiales de carrera debe responder a un principio de razón suficiente, en la medida en que a través de ellos debe tomar en consideración la especificidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que el sistema específico de carrera que se adopte contribuya eficazmente al cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución o la ley.

Estos regímenes especiales serán constitucionales “en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.8

Vale la pena anotar que según la jurisprudencia9 el origen de creación de un régimen de carrera constitucional o legal no es el único criterio para diferenciar si un régimen es especial o no, pues, al legislador le corresponde, al hacer las determinaciones del caso, atender la propia naturaleza del régimen y las consecuencias que su decisión implica, entre ellas el hecho de que sobre un determinado régimen de creación legal la Comisión Nacional del Servicio Civil tenga o no la competencia señalada en el artículo 130 de la Constitución.

5. El regímen especial y autónomo de carrera de la Fiscalía General de la Nación. Significado y alcance

De conformidad con lo establecido en el artículo 249 de la Constitución, la Fiscalía General de la Nación “forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal” Declaración que en sentir de la Corte tiene consecuencias en cuanto al desarrollo de dicha autonomía pues al legislador le compete regular los aspectos enunciados en el artículo 253 Superior, toda vez que como lo ha dicho esta Corporación “respecto del máximo ente de investigación criminal, le corresponderá a la ley ordinaria desarrollar los temas concernientes con su estructura y funcionamiento, en lo relacionado con (i.) la asignación de la planta de personal que corresponda, (ii.) su variación en los casos en que resulte necesario y (iii.) la fijación del manual de requisitos y funciones de cada uno de sus empleos10. Esta facultad se precisa aún más en el caso del régimen de ingreso, permanencia y desvinculación (carrera administrativa)”.11

La jurisprudencia ha expresado12 que la circunstancia de que la Fiscalía forme parte de la rama judicial y al mismo tiempo goce de autonomía administrativa y presupuestal obedece a la necesidad -evidenciada en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente-, de otorgarle al ente investigador, en razón de las funciones que le han sido atribuidas por la Carta, “un origen, una estructura, una organización y una libre designación de subalternos (…) completamente distintos y separados de los que ya tienen los jueces” (se resalta), según consta en los antecedentes respectivos donde explícitamente quedó consignado el deseo de que la Fiscalía fuera un órgano autónomo integrado apenas funcionalmente al poder judicial. 13

En sentencia C-409 de 2001, la Corte se detuvo en el análisis de este aspecto y consideró que el hecho que la Carta haya preceptuado que la Fiscalía forma parte de la rama judicial no afecta su autonomía pues simplemente significa que el ente investigador está sometido a los principios materiales de la función judicial:

“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. (…)”14

En atención a lo dispuesto el literal b) del artículo 152 de la Constitución, el Congreso expidió la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia cuyo artículo 30, en concordancia con el artículo 249 Superior, también le reconoce a la Fiscalía General de la Nación autonomía administrativa y presupuestal, dejando en manos de la ley la determinación de su estructura y funcionamiento, autorizando al Fiscal General para su desarrollo con sujeción a los principios y reglas generales definidos en la ley. 15

Dijo esta Corte:

“La Constitución Política le asignó a la Fiscalía General de la Nación un status especial en relación con las otras entidades que hacen parte de la rama judicial del poder público. Esa diferenciación se establece a partir de la autonomía presupuestal y administrativa que se le confiere al ente acusador (Art. 249 C.P.), de forma tal que este pueda definir los asuntos sobre los que versan estas materias en forma independiente, sin depender para ello del órgano al que constitucionalmente se le ha otorgado de manera general esa atribución dentro de la rama, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura. Dentro de ese mismo orden de ideas, la Corte estima que la autonomía a la que se ha venido haciendo referencia abarca todos los aspectos propios de las decisiones administrativas y presupuestales, entre los que se encuentran, lógicamente, la definición de la estructura de la Fiscalía, la determinación de la planta de personal y la asignación del manual de requisitos y de funciones.

“Las anteriores consideraciones no significan de modo alguno que el ente acusador goce de plena autonomía para ejercer las atribuciones en comento, pues 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”16. (se resalta)

Dado que la Carta Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia le atribuyen a la Fiscalía una autonomía administrativa y presupuestal, el artículo 159 de este ordenamiento legal le otorga el ente investigador un régimen autónomo y especial de carrera de la Fiscalía, en los siguientes términos:

“ARTICULO 159. REGIMEN DE CARRERA DE LA FISCALIA. La Fiscalía General de la Nación tendrá su propio régimen autónomo de carrera sujeto a los principios del concurso de méritos y calificación de servicios, orientado a garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y ascenso en el servicio de los funcionarios y empleados que la conforman.

“Los cargos de libre nombramiento y remoción, así como los de carrera, serán los previstos en la ley.

“Con el objeto de homologar los cargos de la Fiscalía con los restantes de la Rama Judicial, aquélla observará la nomenclatura y grados previstos para éstos”.

Al hacer el análisis constitucional de esta disposición esta Corporación hizo énfasis en la amplia competencia del legislador para regular todos los aspectos de la carrera administrativa del ente investigador. Dijo entonces:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 253 de la Carta, el legislador, teniendo en consideración la autonomía presupuestal y administrativa de la que goza la Fiscalía General de la Nación (Art. 249 C.P.), deberá regular los aspectos relativos a la estructura, el funcionamiento, el ingreso por carrera y el retiro del servicio en esa entidad del Estado. Dentro de ese orden de ideas, y según lo señalado en esta providencia, conviene recordar que los artículos 125 y 150-23 constitucionales le confieren plena independencia al legislador para definir las características y el alcance del sistema de carrera, para lo cual puede incluso prescribir que una determinada institución se someterá a un régimen especial que él mismo defina”17. (se resalta)

Y en sentencia C-1546 de 2000, la Corte al referirse al régimen especial y autónomo de carrera en la Fiscalía General de la Nación, precisó:

“Conforme a lo preceptuado en los artículos 125 y 253 de la Carta, la carrera es el principal sistema para acceder a un cargo en la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, esas disposiciones cualifican la existencia de la carrera autónoma y especial para esa entidad, la que si bien puede ser diferente a la carrera administrativa o a la carrera judicial, debe regirse bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades, que irradian el acceso a la función pública en la Constitución.

“Así mismo, la Carta dispuso que corresponde al Legislador la reglamentación de la carrera administrativa y de las carreras especiales. Por ende, la ley deberá determinar el procedimiento para la selección de aspirantes y la administración de la misma.

Efectivamente el artículo 125 superior preceptuó que “el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley…”. En especial para la Fiscalía, el artículo 253 superior preceptúa que “la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio…”.

Para la Corte es claro, entonces, que la competencia del legislador para definir las características y el alcance del sistema de carera autónomo y especial de la Fiscalía General de la Nación alude a la necesidad de que los desarrollos legislativos partan de la base de la autonomía de la cual goza el ente acusador, sin considerar la competencia constitucional del Consejo Superior de la Judicatura, que conforme a lo dispuesto en el artículo 256-1 Superior administra la carrera judicial, entendida ésta como la que comprende solamente los cargos de Magistrados de los Tribunales y las salas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, jueces y empleados de la rama judicial, en los términos del artículo 158 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Es de resaltar que al hacer uso de la libertad de configuración del régimen especial de carrera de la Fiscalía General de la Nación, el legislador debe observar las previsiones contenidas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Regulación que puede hacer el legislador directamente o a través de facultades extraordinarias.18

Lo anterior permite concluir, sin lugar a equívocos, que la Fiscalía General de la Nación tiene un régimen especial de carrera autónomo e independiente de origen constitucional, para cuya regulación el legislador cuenta con amplia libertad de configuración en relación con todos los aspectos que a ella conciernen -y sin sujeción a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura que administra la carrera judicial-, incluyendo lo que se refiere a su administración y señalando el órgano competente para el ejercicio de esta importante función.

6. El caso concreto

Los artículos 107, 109, 121 y 123 en lo acusado del Decreto Ley 261 de 2000 autorizan a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación para administrar el régimen de carrera especial y autónomo del ente investigador y regular aspectos tales como la expedición de su propio reglamento y el de las convocatorias, las pruebas y la calificación de servicios de los servidores públicos vinculados a dicha entidad.

En criterio del demandante las normas impugnadas son contrarias al ordenamiento Superior, porque aún cuando la Fiscalía goza de autonomía administrativa y presupuestal dicho ente forma parte de la rama judicial y por este hecho su régimen especial de carrera debe ser administrado por el Consejo Superior de la Judicatura al que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 256-1 de la Carta le compete administrar la carrera judicial.

Para la Corte los cargos no están llamados a prosperar, por las siguientes razones fundamentales:

Ha quedado claramente definido que la Fiscalía General de la Nación tiene un régimen especial y autónomo de carrera de origen constitucional y que la facultad del legislador

ordinario o extraordinario para desarrollarlo

-teniendo en cuenta que la autonomía del ente acusador se refiere a todos los aspectos administrativos y presupuestales con independencia de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura-, lo habilita para definir todos los aspectos relativos a la materia entre ellos el atinente a la administración de dicha carrera señalando, obviamente, el órgano encargado de ejercer esta función.

Por lo anterior en nada se opone a la Constitución que en las expresiones acusadas del artículo 107 del Decreto 261 de 2000 se haya dispuesto que el régimen de carrera de la Fiscalía General de la Nación sea administrado en forma autónoma -esto es sin la injerencia del Consejo Superior de la Judicatura- por parte de la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación, dado que la autonomía y especialidad de dicho régimen ha sido reconocida por el artículo 159 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en concordancia con lo preceptuado por el artículo 253 de la Ley Fundamental.

De la misma manera los artículos 109, 111, 121 y 123, en lo acusado, del Decreto 261 de 2000 se avienen a la Constitución, pues si el legislador estaba habilitado para señalar el órgano competente encargado de la administración de la carrera especial y autónoma en la Fiscalía General de la Nación, nada obsta para que aquél asigne a la Comisión Nacional de Administración de Carrera del ente investigador la regulación de aspectos tales como los reglamentos de las convocatorias y de las pruebas de aptitud de los aspirantes, el sistema y los instrumentos para la calificación de servicios por parte del superior inmediato así como el reglamento sobre los factores que inciden en la calificación de servicios, además porque no se trata de asuntos que deban ser regulados directamente por la ley en los términos de los artículos 125 y 253 de la Constitución.

Al hacerse el análisis constitucional de la regulación de una carrera especial la Corte ha considerado que se debe tomar en cuenta no sólo la libertad de configuración que la Carta confiere al legislador en esta materia, sino también las finalidades constitucionales de la carrera administrativa pues como ya se precisó cuando el Congreso reglamenta el acceso a la función pública tiene un margen de apreciación y de regulación que tan sólo está limitado por la naturaleza de la carrera administrativa y los derechos y principios que ésta protege. De ahí que para la Corte el control de constitucionalidad sobre esos regímenes especiales consiste en un control de límites de la competencia del legislador19.

Entonces, si en la determinación de los regímenes especiales de carrera el legislador goza de amplia libertad de configuración, la cual debe ejercer dentro de los límites ya señalados, es apenas lógico que al hacerlo pueda regular todos los aspectos que conciernen a la carrera administrativa como los atinentes a los procesos de selección, las listas de elegibles, la provisión de cargos, la calificación de servicios, las causales de retiro del servicio etc., y, naturalmente, lo relativo a la administración de la carrera indicando el órgano competente para el ejercicio de esta función.

El que la Carta no le hubiere asignado expresamente la administración de la carrera especial

de la Fiscalía General de la Nación a un ente específico no significa que el legislador estuviera obligado a asignar esta función al Consejo Superior de la Judicatura, pues fue querer del constituyente que en relación con esta institución el ente investigador ejerciera en forma autónoma e independiente sus funciones, quedando en manos del legislador la determinación del órgano encargado de administrar la carrera especial en la Fiscalía como en el efecto lo hizo al señalar por medio de las normas acusadas a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación.

Como bien lo advierte el Procurador en su concepto, la administración de la carrera especial y autónoma de la Fiscalía General de la Nación en cabeza del mencionado organismo, no sólo garantiza la autonomía administrativa reconocida por el Constituyente al órgano investigador y el cabal ejercicio de sus funciones de investigación y acusación, sino que también permite que el Consejo Superior de la Judicatura concentre todos sus esfuerzos solo en la administración de la carrera judicial que, como se anotó, ha sido instituida para los magistrados, jueces y empleados de la rama judicial.

Estas consideraciones son suficientes para declarar la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 107, 109, 111, 121 y 123 del Decreto 261 de 2000.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1546 de 2000 en la que se declaró la EXEQUIBILIDAD de las expresiones “el Director Nacional Administrativo y Financiero”, “según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación” pertenecientes al inciso segundo del artículo 107 del Decreto 261 de 2000.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES, en lo acusado, los artículos 107, 109, 111, 121 y 123 del Decreto 261 de 2000.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Jaime Córdoba Triviño, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-517/02

CARRERA JUDICIAL EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Existencia como unidad (Salvamento parcial de voto)

CARRERA JUDICIAL EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Inexistencia de norma constitucional que señale a Fiscalía como administradora (Salvamento parcial de voto)

CARRERA JUDICIAL EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Administración por el Consejo Superior de la Judicatura (Salvamento parcial de voto)

CARRERA JUDICIAL EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía administrativa y presupuestal no implica soberanía (Salvamento parcial de voto)

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION-Distinción entre órgano y titular del órgano (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-3839

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 107, 109., 111, 121 y 123 (todos parcialmente) del Decreto 261 de 2000, "Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Me permito salvar parcialmente el voto, en relación con el numeral segundo de la parte resolutiva, que declaró exequible los artículos 107, 109, 111, 121 y 123 del Decreto 261 de 2000, sobre los cuales se pronunció la Corte en esta sentencia, por las siguientes razones:

1. Las normas arriba mencionadas hay que entenderlas como una unidad, unidad referida a la carrera judicial que debe existir en la Fiscalía General de la Nación.

Lo primero que se debe hacer es precisar el alcance de la jurisprudencia anterior de la Corte, si bien es cierto esta Corte ha aceptado que pueden existir regímenes especiales de carrera y dentro de esos está la carrera judicial en la Fiscalía; lo cierto es que hasta ahora no se ha pronunciado sobre el órgano encargado de administrar la carrera que debe existir dentro de la Fiscalía General de la Nación. Una cosa es aceptar que dentro de la Fiscalía, como en todas las demás instituciones del Estado (art. 125 de la C.) los cargos son de carrera y otra cosa distinta es decir quién administra esa carrera judicial. No existe norma constitucional que diga que la fiscalía administra su propia carrera; por el contrario, lo que hay es una disposición constitucional (inciso segundo del artículo 249 de la Constitución) que deja claramente establecido que la Fiscalía forma parte de la rama judicial y existe norma expresa en el artículo 256 numeral primero de la Constitución que establece que la administración de la carrera judicial corresponde al Consejo Superior de la Judicatura. De lo anterior se deduce que la administración de la carrera judicial, existente en una parte de la rama judicial como en la Fiscalía corresponde al Consejo Superior de la Judicatura.

El hecho de que la Fiscalía General de la Nación tenga autonomía administrativa y presupuestal no quiere decir que sea un órgano soberano, ya que la autonomía no significa soberanía; el hecho de que un órgano sea autónomo, no quiere decir que este órgano no pueda ser objeto de controles. La propia rama judicial, de la que forma parte la Fiscalía, y cada uno de los jueces en particular, son por definición constitucional independientes (lo que quiere decir que son mucho más que autónomos), y sin embargo cada juez u órgano no administra la carrera dentro de su despacho, pues lo hace el Consejo Superior de la Judicatura, que es un órgano que sirve para garantizar la independencia de toda la rama frente a las otras ramas del poder público. En nada lesiona la autonomía de la Fiscalía, que la administración de la carrera de sus funcionarios la haga el Consejo Superior de la Judicatura, que garantiza la independencia de toda la rama, incluida la de los fiscales, que

hacen parte de la rama por mandato del constituyente.

1. En la ciencia de la administración pública y especialmente en el estudio de la organización de la administración, incluida la administración de justicia, es clara la diferencia que existe, entre el órgano y, en este caso el órgano judicial, y el titular del órgano. En nuestro sistema constitucional es claro que la determinación del sujeto Fiscalía y de los diversos órganos que integran ese ente, corresponde por mandato constitucional al legislador (artículos 249 y 253 de la C.). De igual manera por mandato de los artículos 125 y 253 de la Constitución el estatuto de la carrera judicial corresponde fijarlo al legislador; es entonces el legislador y no el Fiscal General quien tiene la competencia para fijar esos temas. Cosa distinta es cómo se escoge el titular del órgano, como ingresa, permanece o se retira el titular del órgano y ésto no es más que la administración de la carrera, esa función de administrar la carrera no la ha establecido el constituyente en cabeza de la Fiscalía sino en la del Consejo Superior de la Judicatura, sin ninguna excepción, en consecuencia, todos los artículos de la ley que le dan la administración de la carrera a la propia Fiscalía son inconstitucionales.

1. Entregarle la administración de la carrera a la propia Fiscalía General, conduce a vulnerar el principio constitucional de independencia de los jueces. Es deber de la Corte hacer efectivo, al interno de la Fiscalía, el principio medular del estado de derecho que es el de independencia de los jueces, consagrado expresamente en nuestra Constitución en el artículo 230 inciso primero y que se traduce en que los jueces, incluidos los fiscales, no pueden recibir órdenes o instrucciones de ningún superior jerárquico, así sea el Fiscal General de la Nación; no puede este funcionario por muy alto que sea, decirle a los fiscales que apliquen la ley de tal o cual manera, que detengan o no detengan a los ciudadanos, que valoren las pruebas de una u otra forma; ya que todos los fiscales son independientes y a lo único que están atados en sus providencias es a la ley y esta independencia de los fiscales se garantiza mejor sino es el propio Fiscal el que administra la carrera de la fiscalía.

Ya desde nuestra primera Constitución, la de Cundinamarca de 1811, en el numeral 6 del Título II, relativo a la forma de Gobierno, se señaló que la concentración de poderes en una sola persona conduce a la tiranía: “La reunión de dos o de los tres poderes en una misma persona o corporación es tiránica y opuesta a la libertad de los pueblos”.

En síntesis, la carrera de la Fiscalía General de la Nación queda en manos de la voluntad de una sola persona, lo que no sucedería si fuese un órgano colegiado como es el Consejo Superior de la Judicatura y esto es más grave si se miran las estadísticas y se ve que la Fiscalía constituye la mitad de la rama judicial; de manera tal, que la mitad de la rama judicial está supeditada a la voluntad de una sola persona, el Fiscal General de la Nación, y esto es grave para la independencia de los fiscales al interior de la Fiscalía y para la rama judicial como totalidad, mucho más si se constata el hecho de que hasta hoy, no ha existido carrera en la Fiscalía General de la Nación y esta falta de carrera atenta de manera grave contra la independencia de los fiscales, lo que a su vez puede ser fuente de impunidad.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Folio 5

2 Folio 42

3 Sentencias C-746 de 1999, C-370 de 2000, C-1546 de 2000, C-670 de 2001

4 Sentencia C-563 de 2000

5Ver entre otras, las sentencias T-419/92 y C-479/92

6 Sentencia C-746 de 1999

7 Es de observar que a algunos de los órganos cuya carrera es de origen constitucional la Carta les ha reconocido expresamente el atributo de la autonomía, la cual no se ve vulnerada por la circunstancia de que el Congreso de la República otorgue facultades extraordinarias al Ejecutivo con el fin de que determine lo concerniente a la carrera administrativa en dichos organismos "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 está sujeta al control del juez constitucional". (Sentencia C-409 de 2001)

8 Sentencia C-563 de 2000

9 Sentencia C-746 de 1999

10 Cfr. Artículo 30 de la Ley 270 de 1996.

11 Sentencia C-670 de 2001

12 Sentencia C-670 de 2001

13 Ponencia para primer debate: Fiscalía General de la Nación. Ponente: Carlos Daniel Abello Roca. Gaceta Constitucional Nº. 81 páginas 13 y 14 y Gaceta Constitucional Nº. 90 páginas 15 y 16. Sobre el particular se dijo en la ponencia ya citada: "De todo lo anterior se puede colegir que se impone un sistema acusatorio "a la colombiana" vale decir, ajustado a nuestras condiciones y capacidades. Tomando la idea de la Constitución española (1978) y especialmente de la Ley Orgánica del Ministerio Fiscal (artículo 2º. de la ley 50/81) he propuesto que la Fiscalía General de la Nación sea un órgano autónomo integrado funcionalmente al poder judicial". A la misma conclusión se llegó en la ponencia para segundo debate (Gaceta Constitucional 115 página 22).

14 Corte Constitucional Sentencia C-409 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Gálvis. En esta oportunidad la Corte revisó la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los numerales 1, 2, 3 y 4, y el parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000 y contra el

artículo 107 del Decreto Ley 261 de 2000.

15 El artículo 30 de la Ley 270 de 1996 dispone: ARTICULO 30. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION. Corresponde a la Ley determinar la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación. El Fiscal General desarrollará dicha estructura con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. En desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.En ejercicio de estas atribuciones, el Fiscal General no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

16 Sentencia C-037 de 1996

17 Corte Constitucional Sentencia C-037 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

18 Tratándose de la Fiscalía General de la Nación, la jurisprudencia ha expresado que su autonomía no se ve afectada por la concesión y ejercicio de facultades extraordinarias para la regulación de los aspectos atinentes a su régimen administrativo y de personal, dentro de los cuales está incluido el relacionado con la carrera en dicho organismo, toda vez que "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". (Sentencia C-402 de 2001)

19 Sobre el tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-038 de 1995, C-600A de 1995 y C-081 de 1996.