

LEY ESTATUTARIA-Características

La Carta Política contempla la existencia de leyes de carácter estatutario encargadas de la regulación de materias específicas de acuerdo con el artículo 152 Superior; estas disposiciones se caracterizan por estar sometidas a un trámite de aprobación más riguroso al corriente que (i.) exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii.) requiere ser aprobada dentro de una sola legislatura; y, (iii.) precisa de la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. También desde el punto de vista material, las leyes estatutarias están sometidas a ciertos requerimientos, pues su contenido ha sido expresamente señalado en la Carta política.

LEY ESTATUTARIA-Regulación de asuntos medulares/LEY ESTATUTARIA-No implica deber de agotar regulación de asuntos que constituyen su objeto

Se trata de leyes fundamentales para la regulación de asuntos medulares, expresamente señalados por el Constituyente, en la construcción del modelo político y jurídico que promueve la Carta Política de 1991. Sin embargo, la naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a dichas leyes no se traduce en el deber de agotar por esta vía la regulación de los asuntos que constituyen su objeto.

LEY ESTATUTARIA-Regulación de materia general no significa exclusión del ámbito de la ley ordinaria

LEY ESTATUTARIA-No toda regulación de temas afines implica observancia del procedimiento restrictivo

LEY ESTATUTARIA-No regulación exhaustiva y casuística de cualquier evento ligada a ella

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Independencia administrativa y presupuestal

FISCALIA GENERAL DE LA NACION ANTE PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Representación específica y precisa de asuntos no se contrapone al de Director Ejecutivo de Administración Judicial

LEY ESTATUTARIA-Contenido sustancial

PRINCIPIO DE RESERVA MATERIAL EN LEY ESTATUTARIA-No depende de mera voluntad del legislador/PRINCIPIO DE RESERVA MATERIAL EN LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Finalidad

Como lo ha afirmado la Corte, el principio de reserva material que la Carta Política ha definido para las leyes estatutarias no depende de la mera voluntad del legislador. De cara a la administración de justicia es claro que la necesidad de una ley estatutaria en esta materia tiene un sentido específico que no puede pasarse por alto: únicamente aquellas disposiciones que de una forma u otra (i.) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii.) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii.) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público, deben observar los requerimientos especiales de la ley estatutaria.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Desarrollo por leyes ordinarias y decretos

FISCALIA GENERAL DE LA NACION ANTE JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Representación de la Nación

La atribución de representar a la Nación que, en casos específicos, se le confiere al Fiscal no afecta la estructura general de la administración de justicia, pues tal facultad de representación tiene efectos particulares respecto asuntos litigiosos que comprometen a la Fiscalía como entidad pública que es objeto de una demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dejando intactas sus funciones dentro de la administración de justicia. El contenido de la disposición demandada no interfiere de manera alguna en el régimen que establece los principios a través de los cuales las autoridades competentes se comprometen a garantizar el acceso a la justicia a toda persona. En efecto, la expresión demandada no compromete la naturaleza pública de la función que se cumple al administrar justicia, tampoco afecta la independencia de sus decisiones ni le niega el carácter público y permanente a sus actuaciones; en el mismo sentido, no desconoce la prevalencia del derecho sustancial ni la observancia diligente de los términos procesales, preceptos en los que se sustenta una administración de justicia eficaz. En tercer lugar, la expresión impugnada no desarrolla ningún aspecto sustancial de la rama judicial del poder público.

LEY ESTATUTARIA-Regulación de materia no excluye necesariamente al legislador ordinario

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Facultad constitucional del poder legislativo para desarrollar aspectos organizativos

LEY ESTATUTARIA-Materia de regulación no implica necesariamente sujeción al cualificado

El hecho de que una determinada materia haya sido parte integrante del temario contenido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia no la convierte en un asunto que queda sometido necesariamente al proceso legislativo cualificado propio de las de las leyes estatutarias.

LEY ESTATUTARIA Y LEY ORDINARIA-Constitución señala materias sujetas/LEY ESTATUTARIA-Regulación de materias ordinarias

Es la misma Constitución la que ha indicado qué materias son de competencia del legislador estatutario y qué materias son propias del legislador ordinario. Cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se torna necesariamente inconstitucional, puesto que se han cumplido todos los requisitos mínimos para que ésta ingrese válidamente al ordenamiento jurídico, ya que el trámite de las leyes estatutarias es más riguroso que el de las ordinarias. Sin embargo, el hecho de que un tema haya sido regulado por el legislador estatutario siendo propio del legislador ordinario no lo transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por lo tanto, no lo sustrae del ámbito de competencia del legislador ordinario. Aceptar lo contrario llevaría a que gradualmente el legislador estatutario vaciara la competencia del legislador ordinario, lo cual introduce demasiada rigidez en la evolución del derecho y obstaculiza que las mayorías ordinarias adopten decisiones democráticas mediante los procedimientos fijados por la Constitución para la aprobación de leyes ordinarias.

LEY-Reclasificación de temas objeto de regulación más rigurosa o trámite ordinario

Referencia: expediente D-3850

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 149, parcial, de la Ley 446 de 1998

Actor: Efrén Fernando Escobar Agudelo

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Efrén Fernando Escobar Agudelo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 49, parcial, de la Ley 446 de 1998 “Por la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto del artículo demandado es el siguiente:

“Ley 446 de 1998

Por la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 49. Representación de la personas de derecho público. El artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

Artículo 149. Representación de las personas de derecho público. Las entidades públicas y

las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos, por medio de sus representantes debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este Código si las circunstancias lo ameritan.

En los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director General de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso. La Nación Rama Judicial estará representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial. En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.”

Se subrayan las expresiones objeto de demanda.

III. LA DEMANDA

En opinión del actor, la expresión acusada del artículo 64 de la Ley 675 de 2001 vulnera los artículos 152 y 153 de la Constitución Política por la siguiente razón:

“En el caso que nos ocupa tenemos que el legislador mediante la Ley 270 de 1996 o llamada Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, indicó la conformación de la Rama Judicial del Poder Público, y en su artículo 11 determinó la composición de la misma, aludiendo entonces en su numeral 2 a la Fiscalía General de la Nación y, a su turno, en el artículo 99 numeral 8, especifica como funciones del Director Ejecutivo de la Administración Judicial, ‘representar a la Nación – Rama Judicial, en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales’. No obstante, el mismo legislador mediante la ley ordinaria 446 de 1998, concretamente en el inciso segundo del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo (reformado, precisamente, por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998) varió sin reparo alguno y eludiendo el camino legislativo adecuado el artículo 99

numeral 8 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, dado que la norma referenciada cambia la representación en asuntos judiciales, puntualmente en asuntos contenciosos administrativos, cuando se llame en juicio a la Fiscalía General de la Nación, variación legislativa a todas luces contraproducente con lo definido mediante la Ley 270 de 1996”¹.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura

El ciudadano Juan Manuel Rodríguez Parra, en representación de Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las expresiones demandadas con el siguiente argumento:

“En cuanto a la representación de la Nación – Rama Judicial, ésta debe radicar única y exclusivamente en la persona que ejerza el cargo de Director Ejecutivo de la Administración Judicial, con la facultad de constituir apoderados especiales, sin establecer excepción alguna para su ejercicio. Cuando el numeral 8 del artículo 99 de la Ley 270 de 1996 se refiere a la Rama Judicial tiene en cuenta, en primer término, a todos los organismos que la conforman, según el Título VIII de la Constitución Política; y en segundo término, la enumeración del artículo 11 de la Ley 270 de 1996, subrogado por el artículo 1 de la Ley 585 de 2000. Es pertinente concluir que la representación judicial de la Nación – Rama Judicial que se le reconoce al Director Ejecutivo de la Administración de Judicial no contraría la autonomía administrativa y presupuestal de la Fiscalía General de la Nación, consagradas por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”².

2. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

La ciudadano Luis Camilo Osorio Isaza, quien interviene en el presente proceso en su calidad de Fiscal General de la Nación, considera que la norma parcialmente acusada no viola la Constitución Política y, por lo tanto, solicita a esta Corporación declarar su exequibilidad. Este es el argumento en el que funda su solicitud:

2.1. La disposición acusada no es más que el desarrollo de una facultad dada por el constituyente al legislador ordinario, quien, con fundamento en la reserva legal, tiene a su cargo la regulación de las diferentes materias, cuyo sustrato material se encuentra en la Constitución Política y normas de carácter estatutario. “Es precisamente dentro de este contexto que encuentran su desarrollo tanto el artículo 28 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, así como el artículo 1 del Decreto 261 de 2000 -Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación-, normas a partir de las cuales encuentra legitimidad la facultad que tiene el ente acusador para defenderse judicialmente y, a su vez, para que le sea reconocida su capacidad procesal a fin de actuar en juicio”³.

“Esta representación judicial en cabeza del Fiscal General de la Nación encuentra plena concordancia con la otorgada en el inciso 2 del artículo 49 de la Ley 446 demandada para actuar en los procesos contenciosos administrativos, característica indisoluble de la autonomía administrativa y presupuestal que se predica de la Fiscalía”⁴.

2.2. “Dentro de este contexto ha de inferirse que, con fundamento en un entendimiento acorde con los principios constitucionales y legales ya señalados, la representación judicial radicada en cabeza de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial corresponde al género Rama Judicial, excluyéndose en ese mandato, por claro querer constitucional, el régimen especial que aplicaba para la Fiscalía General de la Nación, entidad esta a quien compete exclusivamente la defensa de los intereses de la Nación en los procesos judiciales en que se vea afectada a causa de sus propias actuaciones”⁵

3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, quien actúa en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, pide a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de la norma parcialmente demandada.

3.1. “En virtud de la autonomía reconocida constitucionalmente a la Fiscalía, esta entidad tiene la facultad de gestionar y dirigir directamente todos aquellos asuntos de carácter económico, contractual laboral y, en general, todos aquellos asuntos propios de la gestión administrativa y presupuestal y, en esa medida, es razonable que respecto de aquellos asuntos asuma la responsabilidad que le corresponde por su gestión directa y represente a la Nación a través de la persona de mayor jerarquía en la entidad, que lo es el Fiscal General,

en los procesos de carácter administrativo cuyo objeto tenga relación con dichas funciones”6.

3.2. “Por otra parte, y teniendo en cuenta que la Fiscalía General de la Nación como órgano integrante de la rama judicial, cumple además funciones jurisdiccionales en desarrollo de la facultad de investigar y acusar a los responsables de delitos, es lógico que respecto de éstas se haga evidente su pertinencia en la rama judicial y, por tal razón, en los procesos que versen sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales, la representación la asuma el Director Ejecutivo de la Administración Judicial como representante judicial de la Nación Rama Judicial en los término de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”7.

3.3. “Así las cosas, las disposición acusada, al regular de manera uniforme y general la representación de la nación en los procesos contencioso administrativos en cabeza de la persona de mayor jerarquía en la entidad, no está reformando de manera alguna la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, porque se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, mas no a las actuaciones jurisdiccionales, en cuyo caso la Nación si estaría representada por el Director Ejecutivo de Administración de Justicia”8.

4. Intervención ciudadana

El señor Jesús Antonio Sánchez Sossa intervino en el proceso “a efectos de defender la constitucionalidad de las normas acusadas”. Estos son los argumentos que sintetizan su posición:

4.1. La representación judicial que en cabeza de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial señala el artículo 99 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia debe ser entendida de manera acorde “con los principios constitucionales y legales que señalan y desarrollan la autonomía administrativa y presupuestal de la Fiscalía General de la Nación”9, lo cual supone que la representación de la mencionada Dirección Ejecutiva “se entiende para la Rama Judicial – Judicatura, dentro de la interpretación sistemática del Libro Cuarto de la Ley Estatutaria , sin que se desconozca, así, la autonomía administrativa que la Constitución Política le otorga a la Fiscalía y sin menoscabar los intereses de la Nación, en el proceso judicial en que se vea afectada por actuaciones de esta entidad”10.

4.2. “Corolario de lo anterior es que al señalar la Ley Estatutaria una competencia específica para el Director Ejecutivo de la Administración Judicial (artículo 99 numeral 8) limitada a la Rama Judicial – Judicatura, las normas impugnadas que establecen la competencia de defensa judicial a favor de la Fiscalía General de la Nación, lejos de ser contrarias son complementarias, pues se precisa la facultad de representación de la Fiscalía en cabeza del Fiscal General, complementándose de esta manera la designación de los representantes para la Rama Judicial, atendiendo lógicamente a su estructura orgánica dual”¹¹.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Actuando dentro del término procesal previsto, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2817 del 21 de febrero de 2002, solicitó a la Corte “declarar exequible el artículo 49 de la Ley 446 que modificó el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, sólo en cuanto a los aspectos analizados”¹², con fundamento en los siguientes argumentos.

1. “De acuerdo con la interpretación jurisprudencial, no todo asunto relacionado con la justicia debe someterse al trámite de una ley estatutaria porque ello, no sólo contraría la facultad constitucional del legislador para que mediante leyes ordinarias regulen los aspectos relativos a la representación de los organismos autónomos sino que, además, entrabaría de manera innecesaria el ejercicio de la función legislativa”¹³. La Corte Constitucional ha sido clara al expresar que “si se interpreta de manera absoluta que los temas fundamentales de una ley estatutaria requieren con posterioridad a esta de una ley del mismo tenor para regular cualquier asunto que guarde relación o conexidad con el tema de dicha ley estatutaria, el querer del constituyente se desvirtúa, a tal punto que lo excepcional para convertirse en la regla general y, a la inversa, se vaciaría el contenido de la ley ordinaria”¹⁴.

2. “Habrà de entenderse, entonces, que no obstante que el numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia otorgó al Director Ejecutivo de Administración Judicial la facultad para ‘representar la Nación –Rama Judicial- en los procesos judiciales (...)’, el mandato del artículo 253 de la Carta Política que ordena la determinación de la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación a través de una ley, “no se

agotó con la expedición de la primera de las normas citadas”¹⁵.

3. “Ahora bien, por cuanto en las acciones contenciosas que pueden incoarse en contra de la Fiscalía General de la Nación, valga decir a título de ejemplo: por privación injusta de la libertad, inmovilización y retención de naves o aeronaves o defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, está de por medio el patrimonio de la Fiscalía, ello, aunado la circunstancia del manejo especial de la prueba, el Ministerio Público encuentra razonable la disposición del legislador al otorgar al Fiscal General de la Nación la facultad de representar los intereses de esta persona jurídica de derecho público, dada su naturaleza”¹⁶

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

La acusación que contra de parte del artículo 49 de la Ley 446 de 1998 presenta el actor se fundamenta en el hecho que el artículo 99, numeral 8, de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), señaló como función del Director Ejecutivo de la Administración Judicial “[r]epresentar a la Nación – Rama Judicial en los procesos judiciales para los cuales podrá constituir apoderados especiales”¹⁷. Por su parte, la norma parcialmente impugnada (modificatoria del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo), señala que en los procesos contencioso administrativos la Nación puede ser representada por el Fiscal General de la Nación. De esta manera, según el demandante, se crea no sólo una dualidad de disposiciones respecto de un mismo punto (la representación de la rama judicial), sino que se viola el contenido de los artículos 152 y 153 de la Constitución, toda vez que mediante una ley ordinaria se crea una atribución en cabeza del Fiscal General, materia que siempre debe ser objeto de una ley estatutaria.

En este orden de ideas, corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente interrogante: ¿la decisión del legislador de otorgar al Fiscal General la representación de la Nación en los procesos contencioso administrativos en los eventos en que a ello haya lugar, a

través de una ley ordinaria, viola los preceptos constitucionales que reservan a la ley estatutaria la regulación de la administración de justicia? Con el propósito de resolver esta cuestión se procederá a (i.) hacer una breve alusión al objeto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia identificando cuál es el núcleo sustancial que siempre ha de ser objeto de una ley estatutaria y, posteriormente, (ii.) se analizará, a la luz de la jurisprudencia constitucional en la materia, el cargo presentado en la demanda por el actor.

3. Sobre el objeto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia

La Carta Política contempla la existencia de leyes de carácter estatutario encargadas de la regulación de materias específicas de acuerdo con el artículo 152 Superior; estas disposiciones se caracterizan por estar sometidas a un trámite de aprobación más riguroso al corriente que (i.) exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii.) requiere ser aprobada dentro de una sola legislatura; y, (iii.) precisa de la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

También desde el punto de vista material, las leyes estatutarias están sometidas a ciertos requerimientos, pues su contenido ha sido expresamente señalado en la Carta política. Sobre este particular, existen algunos antecedentes en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente que contribuyen a develar el sentido y la finalidad de su consagración en el texto de la Constitución:

“Los miembros de la Comisión Tercera fuimos dando pasos graduales tendientes a desenvolver y concretar el concepto [de ley estatutaria] de manera que cubriera aquellas situaciones que reclaman una normatividad especial. De allí que el fin primero y último del precepto se dirige a proporcionar una solución jurídica a las nuevas realidades que la Asamblea debe afrontar y resolver dentro del orden constitucional en gestación. Se pensó, entonces, que una ley estatutaria podría proporcionar la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a los derechos fundamentales, la administración de justicia, el régimen electoral y la participación ciudadana. Añádase a lo anterior que un mandamiento de esa naturaleza tiene la virtud de liberar el texto constitucional de la regulación detallada.

“El precepto contenido en un artículo nuevo fue revestido de una categoría especial, pues se trata de una disposición a la que se le confiere valor constitucional. Por su rango superior a la ley ordinaria, su estabilidad y permanencia proporcionada por su particular sistema de

aprobación, modificación y derogación; por su trámite excepcional, que no podrá exceder de una legislatura, y el requisito de revisión previa de constitucionalidad del proyecto antes de su perfeccionamiento, deja bien claro el pensamiento de los miembros de la Comisión acerca de la particular naturaleza jurídica con la cual se la dota. Su carácter aparece, pues, definido tanto por el método de aprobación de la norma como por su contenido. Su valor constitucional asienta con precisión su función organizativa tratándose de las ramas del poder público o de las instituciones del Estado en función del cual su alcance será la definición de la naturaleza de los mismos y la estructura de sus funciones, de conformidad con sus finalidades respectivas”¹⁸.

Se trata pues, de leyes fundamentales para la regulación de asuntos medulares, expresamente señalados por el Constituyente, en la construcción del modelo político y jurídico que promueve la Carta Política de 1991. Sin embargo, la naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a dichas leyes no se traduce en el deber de agotar por esta vía la regulación de los asuntos que constituyen su objeto.

Así, no es posible afirmar –como lo hace el actor- que toda regulación de temas afines con el objeto de una ley estatutaria, obliga a seguir el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación²¹, pues cuando el mismo Ordenamiento Superior defiere dicha reglamentación a la ley ordinaria, tal procedimiento se hace innecesario. Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que “el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto”²², puesto que “estas leyes están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, [o cualquier otra materia sometida a dicho procedimiento], pero no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan. (Subraya no original).²³

De este modo, cuando el Congreso expidió la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, reconoció a la Fiscalía de la independencia administrativa y presupuestal –ya establecida en la Constitución- para el adecuado cumplimiento de sus funciones y, además, señaló la necesidad de que fuera a través de una ley ordinaria que se determinara su estructura y

funcionamiento específicos. Esto es lo que dice al respecto la referida ley:

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 iniciales²⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional al efectuar la revisión previa del Proyecto de Ley Estatutaria, en los términos que señala la Constitución –artículo 153 C.P.-, expresó como argumentos para respaldar la exequibilidad de las normas, los siguientes:

“[L]a 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”²⁵.

Estas disposiciones, resulta oportuno señalar, no desconocen las atribuciones otorgadas al Consejo Superior de la Judicatura para “(c)rear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia” o “dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia” (artículo 257, numerales 2 y 3 C.P.), “pues estos

constituyen, por así decirlo, la regla general en materia de la estructura y funcionamiento de la administración de justicia, regla frente a la cual la misma Carta Política determinó ciertas excepciones, como es el caso del tratamiento singular y especial que se le ha conferido a la Fiscalía en la Constitución”²⁶. En el mismo sentido, el régimen especial que la Constitución le reconoce a la Fiscalía General de la Nación –del cual la norma acusada es un ejemplo–, tampoco se contrapone, en materia de representación, a lo establecido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pues nada obsta para que mientras al Director Ejecutivo de Administración Judicial se le encomienda la representación general de la Nación – Rama Judicial, al Fiscal se le reconozca esta misma atribución, no de manera general, sino específica y precisa respecto de los asuntos y actuaciones que son de su competencia en los procesos contencioso administrativos. A continuación se expondrán las razones que respaldan esta afirmación.

4. Sobre el contenido sustancial de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia

Nada impide al legislador, de acuerdo con lo que se ha dicho, para que en ejercicio de la competencia ordinaria que le reconoce la Constitución (artículo 150 numeral 7 C.P.) y cumpliendo la atribución a él reconocida por la Ley 270 de 1996, pueda habilitar al Fiscal General de la Nación para que la represente en procesos de carácter contencioso ante la jurisdicción administrativa.

Como ya lo ha afirmado la Corte, el principio de reserva material que la Carta Política ha definido para las leyes estatutarias no depende de la mera voluntad del legislador. De cara a la administración de justicia es claro que la necesidad de una ley estatutaria en esta materia tiene un sentido específico que no puede pasarse por alto: únicamente aquellas disposiciones que de una forma u otra (i.) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii.) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii.) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público, deben observar los requerimientos especiales de la ley estatutaria²⁷.

Ciertamente, existen otros aspectos relacionados con la administración de justicia que bien pueden ser objeto específico de leyes ordinarias, códigos, o decretos proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias, pues aunque versan sobre tópicos instrumentalmente conectados con la rama judicial, son ajenos a la órbita de reserva de la ley estatutaria en los

términos señalados por la Constitución.

En efecto, en el presente caso, el artículo parcialmente demandado de la Ley 446 de 1998 modifica el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo señalando que en los procesos contenciosos administrativos el Fiscal General representará a la Nación en los asuntos de su competencia que se ventilen ante dicha jurisdicción. Tal determinación, constituye un típico caso en el que, en los términos del artículo 230 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se hace referencia al legislador ordinario para desarrollar la estructura y funcionamiento de Fiscalía General, sin que sea posible afirmar que por ello se infringe el Ordenamiento Superior.

En primer lugar, la atribución de representar a la Nación que, en casos específicos, se le confiere al Fiscal no afecta la estructura general de la administración de justicia, pues tal facultad de representación tiene efectos particulares respecto asuntos litigiosos que comprometen a la Fiscalía como entidad pública que es objeto de una demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dejando intactas sus funciones dentro de la administración de justicia.

En segundo lugar, el contenido de la disposición demandada no interfiere de manera alguna en el régimen que establece los principios a través de los cuales las autoridades competentes se comprometen a garantizar el acceso a la justicia a toda persona (artículo 229 C.P.). En efecto, la expresión demandada no compromete la naturaleza pública de la función que se cumple al administrar justicia, tampoco afecta la independencia de sus decisiones ni le niega el carácter público y permanente a sus actuaciones; en el mismo sentido, no desconoce la prevalencia del derecho sustancial ni la observancia diligente de los términos procesales, preceptos en los que se sustenta una administración de justicia eficaz (artículo 228 C.P.).

En tercer lugar, la expresión impugnada no desarrolla ningún aspecto sustancial de la rama judicial del poder público.

5. La regulación de una materia por el legislador estatutario no excluye necesariamente al legislador ordinario.

Cabe preguntar, finalmente: ¿el hecho de que el legislador estatutario haya señalado quién

representa a toda la rama judicial (numeral 8 del artículo 99 de la Ley 270 de 1996) impide que el legislador ordinario se ocupe de un aspecto como el de la representación judicial de la Fiscalía General de la Nación en los procesos contencioso administrativos? La Corte considera que no. La representación que por efecto de la disposición demandada se le otorga al Fiscal General para actuar en nombre de la Nación en los procesos de carácter contencioso administrativo es específica. El Director de Administración Judicial actúa a nombre de la Nación – Rama Judicial, concebida como un todo compuesto por diferentes órganos, en aquellos procesos judiciales que son de su competencia, circunstancia que no se ve interferida por la atribución específica que recae en cabeza del Fiscal General, pues a pesar de que la Fiscalía también hace parte de dicha rama, la Constitución le reconoce una autonomía que en los términos de la propia Ley Estatutaria de Administración de Justicia puede ser desarrollada a través de una ley ordinaria, siempre y cuando se refiera a asuntos –como la facultad de representación del Fiscal- que no hacen parte del contenido sustancial que corresponde abordar al legislador estatutario.

Como ya se aludió, fue el propio constituyente el que facultó al poder legislativo para que en uso de sus atribuciones constitucionales desarrolle aspectos organizativos relacionados con la Fiscalía mediante la expedición de leyes ordinarias (artículo 253 C.P.). Son estos asuntos específicos que por su propia naturaleza no están sujetos al procedimiento legal estatutario, pues, como en el presente caso, versan sobre aspectos procesales que aseguran el adecuado funcionamiento de un órgano constitucional, garantizando, al mismo tiempo, la efectividad de sus funciones y su independencia frente a los demás órganos del Estado.

Por otra parte, el hecho de que una determinada materia (v.gr. la representación judicial de la rama judicial) haya sido parte integrante del temario contenido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia no la convierte en un asunto que queda sometido necesariamente al proceso legislativo cualificado propio de las de las leyes estatutarias. La representación judicial de la Fiscalía no hace parte del contenido esencial de la Ley 270 de 1997, pues no guarda relación con la definición de la estructura de la justicia, con los principios básicos que la orientan, ni con aspectos sustanciales de dicha rama del poder. Por esta razón, el legislador ordinario sigue siendo competente para regular materias como ésta, pues no existe razón que justifique que el desarrollo legal de determinados asuntos esté sometido al proceso estricto que la Constitución señala para la legislación estatutaria.

Si bien el legislador dispone de un margen para decidir si es conveniente que un tema específico sea abordado en determinada ley en aras de lograr una mayor racionalidad legislativa y una clara armonía en la regulación de una materia, subraya la Corte que es la misma Constitución la que ha indicado qué materias son de competencia del legislador estatutario y qué materias son propias del legislador ordinario. Cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se torna necesariamente inconstitucional, puesto que se han cumplido todos los requisitos mínimos para que ésta ingrese válidamente al ordenamiento jurídico, ya que el trámite de las leyes estatutarias es más riguroso que el de las ordinarias. Sin embargo, el hecho de que un tema haya sido regulado por el legislador estatutario siendo propio del legislador ordinario no lo transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por lo tanto, no lo sustrae del ámbito de competencia del legislador ordinario. Aceptar lo contrario llevaría a que gradualmente el legislador estatutario vaciara la competencia del legislador ordinario, lo cual introduce demasiada rigidez en la evolución del derecho y obstaculiza que las mayorías ordinarias adopten decisiones democráticas mediante los procedimientos fijados por la Constitución para la aprobación de leyes ordinarias.

Aplicando los criterios fijados por la Constitución para determinar las materias de ley estatutaria, de ley orgánica, o de ley ordinaria, la Corte puede, atendiendo a las particularidades de cada caso, efectuar una reclasificación de los temas que son objeto de estos tipos de leyes²⁸, distinguiendo con claridad, y en estricta aplicación de la Constitución, entre las materias que han de someterse a un trámite legislativo más riguroso y aquellas otras que pueden ser reguladas a través de leyes ordinarias. En este caso concreto, la norma citada de la Ley 270 de 1997 no sustrajo de la competencia del legislador ordinario la regulación de la representación judicial de la Fiscalía General en ciertos procesos judiciales la cual puede válidamente ser definida en leyes ordinarias, v.gr. el Código Contencioso Administrativo en el ámbito preciso y específico de los procedimientos judiciales por él reglamentados.

Estas razones resultan suficientes para declarar exequible, en la parte demandada, el artículo 49 de la Ley 446 de 1998 y así se hará en la parte resolutive del presente fallo.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 49, en la parte demandada, de la Ley 446 de 1998, respecto de los cargos formulados por el actor en su demanda.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

2 Cfr. folio 23 del expediente.

3 Cfr. folio 29 del expediente.

4 Ibíd. folio 29 del expediente.

5 Ibíd. folio 29 del expediente.

6 Cfr. folios 30 y 31 del expediente.

7 Ibíd. folio 31 del expediente.

8 Ibíd. folio 31 del expediente.

9 Cfr. folio 41 del expediente.

10 Ibíd. folio 41 del expediente.

11 Ibíd. folio 41 del expediente.

12 Cfr. folio 50 del expediente.

13 Cfr. folio 47 del expediente.

14 Cfr. folio 48 del expediente.

15 Cfr. folio 49 del expediente.

16 Ibíd. folio 49 del expediente.

17 El texto completo del artículo 99 de la Ley 270 de 1996 es el siguiente:

ARTICULO 99. DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACION JUDICIAL. El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá tener título profesional, maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en dichos campos. Su categoría, prerrogativas y remuneración serán las mismas de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

Son funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial:

1. Ejecutar el Plan Sectorial y las demás políticas definidas para la Rama Judicial;
2. Administrar los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la Rama Judicial y responder por su correcta aplicación o utilización ;
3. Suscribir en nombre de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura los actos y contratos que deban otorgarse o celebrarse. Tratándose de contratos que superen la suma de cien salarios mínimos legales mensuales, se requerirá la autorización previa de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura;
4. Nombrar y remover a los empleados del Consejo Superior de la Judicatura y definir sus situaciones administrativas, en los casos en los cuales dichas competencias no correspondan a las Salas de esa Corporación;
5. Nombrar a los Directores Ejecutivos Seccionales de ternas preparadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura;
6. Elaborar y presentar al Consejo Superior los balances y estados financieros que correspondan;
7. Actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan;
8. Representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales; y,

18 Ponencia para primer debate. Gaceta Constitucional N° 79, página 2 y siguientes. La idea de la existencia de un ley de tal naturaleza se remonta a la reforma constitucional propuesta por el Gobierno al Congreso en 1944. El Ministro de Gobierno de la época, al dirigirse a al órgano legislativo las definió como “una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no cambia la Constitución”. A este antecedente también se hizo referencia en el citado informe-ponencia.

19 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-670 de 2001. En esta oportunidad, a propósito de una demanda presentada contra varios artículos del Decreto Ley 261 de 2001 “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, la Corte tuvo que abordar el asunto de la identificación de las materias que dentro de la administración de justicia son objeto exclusivo de una ley estatutaria.

20 Corte Constitucional Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

21 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-114 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad al declarar la exequibilidad de varios artículos demandados de la Ley 446 de 1998 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras del Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989 , se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”, la Corte desestimó el argumento, según el cual, dichas disposiciones hacían referencia a una materia que debía regularse a través de una ley estatutaria y en su lugar afirmó la regla que ahora se reitera.

22 Ibíd. Esta regla fue reiterada, entre otras, en las sentencias C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-424 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).

23 Corte Constitucional Sentencia C-425 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte, al declarar la exequibilidad de los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, no acogió el argumento de impugnación, según el cual, dichas materias hacían parte de una ley estatutaria que desarrollara el derecho fundamental de expresión, a pesar de la relación temática entre las normas acusadas y dicha garantía. Este pronunciamiento recoge la tesis que aboga por la interpretación restrictiva en materia de aplicación del artículo 152 de la Constitución, al que ya había hecho alusión la Corte en la Sentencia C-313 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz (se declara exequible la “Ley 57 de 1993 “Por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal”). Allí se dijo: “Si se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su

mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”. Cfr., además, la sentencia C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

24 Cfr. Ley 270 de 1996.

25 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad se efectuó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley -58 de 1994 (Senado) y 264 de 1995 (Cámara)- Estatutaria de la Administración de Justicia.

26 Esta es una materia que ya ha sido desarrollada por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por ejemplo, en la sentencia C-368 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), aunque se declaró la inexequibilidad de un artículo 76 del Decreto Ley 2150 de 1995, (por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública) por exceder las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente por el Congreso, se estableció una clara diferencia entre las normas que organizan entidades del Estado (estatutos orgánicos) y las que hacen parte de leyes de otra naturaleza como las orgánicas o las estatutarias. Las primeras “pueden ser objeto de facultades extraordinarias, pues no se hallan cobijadas por la prohibición del numeral 10 del artículo 150 C.P.”. Esta misma distinción entre fuentes normativas, en la que se diferencia la naturaleza de las leyes orgánicas y estatutarias, de otras disposiciones que se expiden en desarrollo de los directrices contenidas en aquéllas (negando mayor jerarquía, per se, a los estatutos orgánicos o las disposiciones que desarrollan una ley estatutaria), también ha sido desarrollada en las sentencias C-283 de 1997 y C-496 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

27 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-662 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz. La Sala Plena de esta Corporación al declarar la exequibilidad de varios artículos de la “Ley 527 de 1999 “por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”, no acogió el cargo presentado por el actor de acuerdo con el cual, la naturaleza de los asuntos tratados por dicha regulación debían ser objeto de una ley

estatutaria, pues guardan relación con la administración de justicia. Se señaló en tal oportunidad que: “no es necesario un análisis detallado acerca de la naturaleza jurídica de las leyes estatutarias y de las materias a ellas asignadas por el artículo 152 constitucional, pues ya la Corte se ha ocupado con suficiencia del tema y ha establecido que... ellas no agotan la regulación sobre determinados asuntos... [o exigen que] todo asunto que se relacione con los temas previstos en el artículo 152 de la Carta Constitucional deba someterse a dicho trámite especial”.

28 En el derecho comparado, la reclasificación de las materias que son objeto de leyes de diverso tipo puede hacerse “hacia arriba”, cuando lo regulado por el legislador ordinario cumple los requisitos más rigurosos de otro tipo de leyes, o hacia abajo, cuando un tipo especial de ley reguló lo que era propio del legislador ordinario. En efecto, en sistemas jurídicos en los que se reconoce la existencia de diferentes tipos de leyes, dependiendo de las materias sobre las que versan y el rigor para que se adopten, como, por ejemplo, en el caso francés, el Consejo Constitucional ha procedido a la reclasificación, siguiendo los criterios de la Constitución de 1958. Cfr., entre otros, Bruno Genevois “La jurisprudence du conseil constitutionnel.” Editions Sciences et Techniques Humaines París, 1988.