

C-569-19

Sentencia C-569/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONTROL DE ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Democracia participativa

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Carga argumentativa adicional

(...) en cuanto atañe a la especificidad, cuando el reproche formulado es la violación de la igualdad, como ya se señaló, la jurisprudencia ha exigido una particular carga argumentativa, pues se requiere la identificación y explicación del criterio de comparación o tertium comparationis, con el fin de determinar si los sujetos o situaciones invocados son susceptibles de equiparación.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento del requisito de especificidad en los cargos

Referencia: Expediente D-13178

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 (parcial) del artículo 85 del Decreto Ley 021 de 2014 “[p]or el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”.

Demandante: Víctor Alonso Pérez Gómez

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, el ciudadano Víctor Alonso Pérez Gómez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 (parcial) del artículo 85 del Decreto Ley 021 de 2014, “[p]or el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”.

2. Mediante auto del 24 de abril de 2019, el Magistrado ponente admitió la demanda por el cargo de violación a la igualdad, dispuso la inadmisión respecto del cargo in dubio pro operario (artículo 53 de la Constitución), y concedió al demandante tres días para su corrección. Y luego, mediante auto del 17 de mayo de 2019 se dispuso el rechazo de este segundo cargo, ante el silencio del demandante durante el término para subsanar la demanda[1].

3. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

4. A continuación, se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado inexecutable:

“Decreto Ley 021 de 2014

(enero 9)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

(...)

ARTÍCULO 85. PAGO DE SALARIOS POR REINTEGRO DE SERVIDOR SUSPENDIDO. El servidor suspendido provisionalmente que sea reintegrado a su empleo tendrá derecho al reconocimiento y pago, a título de indemnización, del valor correspondiente a la remuneración dejada de percibir durante ese periodo, y el tiempo se le computará como servicio activo para todos los efectos legales, exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando el proceso termine por cesación de procedimiento o por preclusión de la instrucción y en este se determine que la acción no se originó en un hecho o culpa del servidor.
2. Cuando sea absuelto o exonerado, mediante providencia debidamente ejecutoriada. La aplicación del indubio (sic) pro reo no origina derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.
3. Cuando la suspensión provisional se hubiere originado en un proceso disciplinario, que posteriormente termina por las causales o situaciones señaladas en el artículo 158 de la Ley 734 de 2002 y en las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

PARÁGRAFO. El pago estará sujeto a las correspondientes disponibilidades presupuestales.”

B. LA DEMANDA

5. El demandante argumentó que la norma impugnada viola la igualdad (artículo 13 CP), que es un principio y un derecho fundamental que se refleja en dos dimensiones: una formal, que implica la obtención de los mismos tratos y prerrogativas a quienes

ostentan un mismo estatus jurídico ante la ley; y una dimensión material, de la cual se deriva la obligación para el Estado de adoptar medidas positivas dirigidas a superar las desigualdades en que puedan encontrarse sujetos en condición de debilidad manifiesta. En este sentido, expuso que para determinar que se vulnera el derecho a la igualdad en su dimensión formal o material, es necesario esclarecer si (i) se está en presencia de situaciones iguales; (ii) se da un tratamiento diferente entre iguales o desiguales; y (iii) existe o no justificación para ello.

6. Sobre esta base, sostuvo que la disposición demandada crea una discriminación odiosa en contra de los servidores de la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN) al presentarse, en otros regímenes, un diverso tratamiento frente a un mismo fundamento fáctico o contexto situacional. Explicó el demandante que si se cotejan los regímenes especiales de la Rama Judicial, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -en adelante INPEC- (como entidades afines a la FGN) que, contrario al régimen del ente acusador, contemplan el reconocimiento y pago de los emolumentos dejados de percibir a quien es reintegrado a la función pública como consecuencia de una decisión de exoneración o absolución penal en aplicación del principio in dubio pro reo, no se observa cuál es la razón para no reconocer el mismo trato a los servidores de la FGN.

7. El demandante expresó que pese a que la Rama Judicial, la Policía Nacional y el INPEC tienen objetos misionales diferentes, tal distinción no llega al punto de crear una diferencia de trato ante una situación fáctica idéntica como lo es la existencia de una sentencia absolutoria y el consiguiente reintegro. Puntualmente, frente a los servidores de la Rama Judicial, señaló que cumplen funciones similares a las que realizan los funcionarios de la FGN, por lo que la especialidad funcional en ambas entidades no difiere sustancialmente. Resaltó que la FGN, según la Constitución de 1991, hace parte de la Rama Judicial, que los jueces tienen la función de decidir en derecho los conflictos, entre otros, los que plantean los fiscales delegados en ejercicio de la acción penal, y que el mismo Decreto Ley 021 de 2014 remite a la Ley 270 de 1996 en lo no regulado en dicha normativa.

C. INTERVENCIONES

8. Durante el trámite del presente asunto se recibieron cuatro (4) escritos de intervención[2], por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se pronuncie en distintos sentidos, a saber: (i) que se declare inhibida para fallar de fondo; (ii) que declare la exequibilidad del aparte acusado; y (iii) que declare su inexequibilidad.

9. Solicitud de inhibición. La FGN consideró que los argumentos expuestos por el demandante no cumplen la carga argumentativa que impone el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional para los cargos por violación del principio de igualdad. En este sentido, indicó que (i) el cargo carece de certeza, en tanto la afirmación del actor sobre que no existe una razón constitucionalmente válida que justifique la distinción de trato consignada en el aparte demandado, corresponde a una construcción meramente subjetiva; (ii) el cargo es impertinente porque se sustenta en razonamientos meramente fácticos, al enunciar las situaciones en las que sí procede el pago de los emolumentos dejados de percibir, “desconociendo que hay otras circunstancias que pueden coexistir al momento de proferir un fallo absolutorio”; y (iii) la demanda no expone las circunstancias comunes a los grupos, y no toma en cuenta que si bien tanto la FGN como la Rama Judicial administran justicia, lo hacen en ámbitos completamente diferenciados.

10. Solicitud de exequibilidad. El Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición demandada, por estimar que la diferenciación que reconoció el constituyente a la FGN, respecto de la Rama Judicial, se hace extensiva a las situaciones administrativas en que pueden encontrarse sus servidores públicos. De esta manera, expuso que no pueden equipararse ambas instituciones, ni sus regulaciones legales, por el solo hecho de que la primera haga parte de la segunda, y en tal sentido, no puede predicarse un trato injusto y desigual entre servidores públicos que no se encuentran en una misma situación fáctica y jurídica.

11. Asimismo, la FGN de manera subsidiaria a la solicitud de inhibición, pidió la exequibilidad del aparte acusado, por cuanto existe un amplio margen de configuración para la expedición de las normas que regulan la estructura y funcionamiento de esa entidad, aunado al “status especial del que goza la Fiscalía frente a las demás entidades constitutivas de la Rama Judicial, en el sentido de que goza, por mandato del artículo 249 Superior, de autonomía administrativa y presupuestal (...)”. En esta línea, expuso que de conformidad con el artículo 253 superior y el artículo 159 de la Ley Estatutaria 270 de 1996,

la carrera administrativa del ente investigador se diferencia de la establecida para el ingreso a los demás órganos que conforman la Rama Judicial.

12. Solicitud de inexequibilidad. La Universidad Libre pidió a la Corte declarar la inexequibilidad del aparte demandado. Señaló que en el presente asunto es indiferente la composición de los órganos estatales o sus funciones, ya que objetivamente se trata de servidores que pueden incurrir en idénticas conductas descritas en la ley penal colombiana, sin que exista motivo constitucionalmente válido para excluir a los funcionarios de la FGN de la compensación por deficiencia salarial que perciben los servidores de la Rama Judicial. Consideró que corresponde verificar si el trato diferenciado en el presente caso se encuentra justificado desde la perspectiva constitucional y, al respecto, recomendó la aplicación de un test leve de igualdad, por las siguientes razones: (i) la regulación de los aspectos administrativos de la FGN se realiza por expresa autorización del artículo 150-10 CP; (ii) no se está ante una prohibición expresa contenida del artículo 13 ibidem, ni se trata de grupos en condición de debilidad manifiesta, lo que descarta el test estricto; y (iii) no se está frente a la transgresión de otro derecho constitucional fundamental u otro grupo históricamente desfavorecido, por lo que no es pertinente el test intermedio.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN[3]

13. El representante del Ministerio Público solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, porque la demanda no cumple con los mínimos argumentativos para que se consolide un cargo por vulneración al principio de igualdad. En ese sentido, señaló que los regímenes de carrera de la Policía Nacional y el de la FGN no son comparables, pues en el primer caso va destinado a una fuerza armada; naturaleza de la que no goza la FGN, lo que justifica un régimen diverso. Y agregó que en cuanto al INPEC, no existe disposición constitucional que obligue a dar igual tratamiento a los servidores de dicha entidad, frente a los vinculados a la FGN. Afirmó que sobre el indicado aspecto el actor se limitó a citar normas, pero no explicó las razones por las cuales, en el marco de sistemas diferenciados de carrera, se requiere el mismo trato por parte del legislador.

14. Sobre el tratamiento diferenciado entre los funcionarios de la FGN y la Rama Judicial, consideró que la interpretación del demandante desconoce que tanto la disposición acusada como el artículo 147 de la Ley 270 de 1996 se refieren al pago de una

indemnización. Al respecto señaló que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la absolución en materia penal no da lugar al pago de perjuicios de forma automática; regla que se extiende a la absolución por aplicación del principio in dubio pro reo. Así, afirmó que de conformidad con la jurisprudencia de ese tribunal, la aplicación del referido principio implica el análisis de la antijuridicidad del daño y la culpabilidad civil de la persona, antes de entrar a determinar la responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, concluyó que la interpretación según la cual en el régimen de carrera de la Rama Judicial el pago de salarios a título de indemnización procede de manera automática y sin ninguna consideración adicional, carece de certeza.

15. Con base en lo expuesto, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la demanda en referencia:

Interviniente

Fundamento de la intervención

Solicitud

Procurador General de la Nación

La demanda no cumplió el mínimo argumentativo de un cargo por violación de la igualdad, pues no se plantearon las razones por las cuales, en el marco de sistemas diferenciados de carrera, se requiere dar el mismo trato por parte del legislador. La absolución en materia penal no da lugar al pago de perjuicios de manera automática.

Inhibitorio/

Exequible

Fiscalía General de la Nación

La demanda no cumple con los mínimos argumentativos para estructurar un cargo por violación a la igualdad, en tanto no se exponen las características comunes de ambos grupos y desconoce que si bien tanto la FGN como la Rama Judicial administran

justicia, lo hacen en ámbitos muy diferentes.

El Legislador puede establecer un trato diferenciado en virtud de su margen de configuración normativa, por el estatus especial de que goza la FGN frente a las entidades que conforman la Rama Judicial.

Inhibitorio/

Exequible

Departamento Administrativo de la Función Pública

La diferenciación que estableció el constituyente entre la FGN y la Rama Judicial se hace extensiva a las situaciones administrativas en que pueden encontrarse sus servidores.

Exequible

Universidad Libre de Bogotá

La composición y funciones de ambas entidades estatales son indiferentes, por cuanto en ambos casos sus servidores pueden incurrir en las mismas conductas descritas en la ley penal. No existe razón constitucionalmente válida para excluir a los funcionarios de la FGN de la compensación salarial a que tienen derecho los servidores de la Rama Judicial.

Inexequible

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 CP, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias de las cuales fue revestido mediante la Ley 1654 del 15 de julio de 2013[4], de conformidad

con lo dispuesto en el artículo 150-10 CP.

B. CUESTIÓN PREVIA

17. El Ministerio Público y la FGN señalaron que la demanda no tiene las condiciones necesarias para que se emita un pronunciamiento de fondo. La Sala Plena comparte dicho criterio por las razones que se explican a continuación.

Aptitud de la demanda. Reiteración de jurisprudencia

18. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 prevé los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, y que consisten en que en ellas se señalen: (i) las normas con contenido material de ley acusadas; (ii) las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales se desconocen dichos preceptos; (iv) cuando se invocan vicios formales, se debe indicar el trámite que debió surtir la expedición de la norma demandada; y (v) el fundamento de la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la demanda.

19. Los requisitos exigidos para efectos de que este tribunal pueda analizar de fondo una demanda de inconstitucionalidad, van dirigidos a establecer unas cargas mínimas para poner en tela de juicio la ley -en el presente caso, una norma que goza de dicha fuerza material (artículo 150-10 CP)-, la cual está cobijada por la presunción de constitucionalidad[5]. La acción pública de inconstitucionalidad en ese sentido es (i) de carácter rogado, y (ii) el respectivo proceso judicial se desarrolla en un marco de participación democrática. Por ello, la Corte, ante la deficiencia de la demanda en el cumplimiento de los indicados requisitos, no puede construir los cargos[6].

20. El requisito de la demanda relativo a la explicación del concepto de la violación, comporta el cumplimiento de “unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa”[7] que den lugar a la controversia constitucional. No son aceptables cualquier clase de razones o motivos; “estos no deben ser vagos, abstractos, imprecisos o globales”[8].

21. Los referidos criterios básicos de racionalidad han sido categorizados por la jurisprudencia bajo los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como criterios de evaluación de los cargos de inconstitucionalidad de la

siguiente manera[9]:

- a. La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.
- b. El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.
- c. La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.
- d. La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.
- e. Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

22. Ahora bien, en los casos en que el demandante solicita la declaratoria de inexequibilidad por violación del principio de igualdad (artículo 13 CP), esta Corte ha señalado que, para efectos de cumplir con el requisito de especificidad, el actor debe concretar el cargo y, para ello habrá de: "(i) determinar cuál es el criterio de comparación ("patrón de igualdad" o *tertium comparationis*), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre

disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual"[10].

23. Lo anterior se explica en que el mandato de igualdad (tanto formal como material y de no discriminación) previsto en el artículo 13 CP corresponde a un ejercicio complejo en el marco de los principios que informan el Estado Social de Derecho, pues dicha norma no señala "qué elementos son relevantes, al momento de verificar las situaciones, personas o grupos en comparación"[11]; y es al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, al que corresponde hacer esa valoración al expedir la respectiva normativa. De manera que cuando se alega una supuesta violación del principio de igualdad, el actor debe demostrar que "al regular un aspecto puntual de la realidad jurídica, el legislador actuó de manera desproporcionada, irrazonable o decididamente discriminatoria, pues de conformidad con el análisis que de ello haga el actor, diseñó un tratamiento diverso para situaciones fácticas que requerían una regulación similar"[12].

24. En el presente caso, el actor plantea la violación del principio de igualdad porque la norma impugnada señala que no se reconoce la remuneración dejada de percibir a los servidores de la FGN que habiendo sido suspendidos provisionalmente fueron reincorporados como consecuencia de una sentencia absolutoria en materia penal cuyo fundamento sea la aplicación del principio de que la duda favorece al reo; a diferencia de lo que se ha previsto en el ordenamiento para los servidores de otros entes y órganos estatales, particularmente para la Rama Judicial, el INPEC y la Policía Nacional. Ello a su juicio, resulta discriminatorio para los funcionarios y empleados de la FGN, pues aun cuando se encuentren en la misma situación fáctica reciben un trato distinto, sin que a su juicio exista justificación alguna.

25. La Corte considera que demanda es clara en tanto se evidencia un hilo argumentativo que hace comprensible su contenido, y cumple el requisito de certeza, puesto que la proposición jurídica existe y no corresponde a una interpretación subjetiva de la disposición impugnada. El demandante entiende y expone el contenido del precepto cuestionado ateniéndose a su tenor literal, en el sentido de que aquel contempla una limitación en materia de reconocimiento de indemnización laboral cuando el servidor ha sido exonerado o absuelto bajo la aplicación del principio in dubio pro reo. Y aunque en principio se

cumpliría el requisito de pertinencia, en tanto que el cuestionamiento que se hace es de naturaleza constitucional, esto es, la alegada violación del principio de igualdad contemplado en el artículo 13 CP, el cargo no logra una adecuada estructuración a este respecto como más adelante se explicará en detalle[13].

26. Ahora bien, en cuanto atañe a la especificidad, cuando el reproche formulado es la violación de la igualdad, como ya se señaló, la jurisprudencia ha exigido una particular carga argumentativa, pues se requiere la identificación y explicación del criterio de comparación o *tertium comparationis*, con el fin de determinar si los sujetos o situaciones invocados son susceptibles de equiparación[14].

27. En el presente caso, el cargo por igualdad se refiere a la exclusión prevista en el régimen de situaciones administrativas de los servidores de la FGN, del reconocimiento de una indemnización por reincorporación al servicio de los servidores de la FGN derivada de una exoneración o absolucón penal como consecuencia de que la duda se resuelve a favor del acusado; limitación que en efecto no está contemplada de esa manera para otros servidores públicos -vinculados a la Rama Judicial, la Policía Nacional o el INPEC- que pueden estar exactamente en la misma situación fáctica de reincorporación a la función pública, esto es, a raíz de una sentencia de exoneración o de absolucón penal por aplicación del referido principio *in dubio pro reo*.

28. La Sala estima que la demanda no cumple la especial carga argumentativa, porque dado el carácter relacional del principio de igualdad, no se hizo la pertinente identificación y explicación del patrón de comparación entre sujetos o situaciones, dado que “antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza”[15]. El demandante plantea argumentos vagos, pues se limita a señalar que están en la misma condición unos y otros sujetos, citando para tal efecto la normatividad aplicable a las referidas instituciones (Ley 270 de 1996, Decreto 1791 de 2000 y Decreto 407 de 1994), y señala que esa diferencia de trato es injustificada; pero no explica cuál sería, a pesar de tratarse de servidores públicos con naturaleza, funciones, y regímenes diferentes, el respectivo patrón de comparación. En efecto, en cuanto a los funcionarios y empleados de la Policía Nacional y el INPEC, el actor no hizo ninguna valoración específica sobre cómo podrían ser comparables esos servidores en particular con los de la FGN, más

allá de que están sometidos a regímenes especiales. Y, en lo que respecta a los servidores de la Rama Judicial, el demandante se limitó a hacer referencia a que los fiscales investigan los delitos y acusan ante los jueces, que estos últimos dirimen los conflictos planteados por los fiscales en ejercicio de la acción penal, y resaltó que la FGN hace parte de la Rama Judicial. Al respecto, la Corte estima que el actor no logró identificar y explicar claramente el parámetro de comparación[16], sobre todo si se tienen en cuenta las particularidades que se han señalado respecto de la FGN en materia de arquitectura institucional[17] y la circunstancia de la especial naturaleza del ente acusador y el régimen de autonomía administrativa y presupuestal que la propia Constitución le reconoció (artículo 249 CP), para demostrar que en el juicio que plantea, y a pesar de esas características, se trata de sujetos comparables.

29. Además, debe tenerse en consideración que el mayor grado de precisión que se exige en la formulación del cargo por violación a la igualdad, a su vez “repercute en el incremento de suficiencia del cargo”[18]. En el presente asunto, la demanda carece también de suficiencia, pues dada la precariedad de la argumentación del cargo, no tiene un carácter persuasivo, y no logra despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de la disposición impugnada que pudiera conducir al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada sobre si esa diferencia tiene o no una justificación.

30. En este orden, la Sala procederá a declararse inhibida para proferir fallo de fondo sobre la frase impugnada, contenida en el numeral 2 del artículo 85 del Decreto Ley 021 de 2014.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

31. La Corte consideró que debe declararse inhibida respecto del cargo planteado contra la disposición legal impugnada pues, a su juicio, la demanda bajo estudio no satisface uno de los requisitos mínimos para generar un pronunciamiento de fondo, a la luz de lo señalado en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, relativo a la explicación de concepto de violación. Para este tribunal, el cargo carece de especificidad, porque cuando el reproche formulado es la violación a la igualdad, la jurisprudencia ha exigido una carga argumentativa particular que el actor no cumplió, y que consiste en la identificación y explicación del patrón de comparación entre sujetos o situaciones (en el presente caso, entre los servidores de la

FGN, por una parte; y los vinculados a la Policía Nacional, el INPEC y la Rama Judicial, por la otra). Al respecto, se consideró que no resultaba suficiente afirmar que no se halla explicación alguna para la diferencia de trato entre unos y otros servidores públicos, y no se tomó en consideración, para efectos de la invocada equiparación, la naturaleza y particularidades de la FGN en la arquitectura institucional. Por otra parte, se estimó que la demanda también carece de suficiencia, ya que, por la precariedad de la argumentación del cargo, no logró despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de la disposición impugnada.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

-Ausente en uso de permiso-

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

-Ausente en uso de permiso-

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

-Impedimento aceptado-

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Ver cuaderno principal, folio 26.

[2] En la Secretaría General de la Corte Constitucional se radicaron escritos: (i) documento suscrito por los doctores Jorge Kenneth Burbano Villamarín, en calidad de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y Hans Alexander Villalobos Díaz, en calidad de abogado miembro de dicho observatorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; (ii) documento suscrito por el doctor Fabio Espitia Garzón, en calidad de Fiscal General de la Nación (e); (iii) documento suscrito por la doctora Adriana Marcela Ortega Moreno, en su condición de apoderada judicial de la Nación – Departamento Administrativo de la Función Pública; y (iv) documento suscrito por la doctora Dalia María Ávila Reyes, Jefe de la Oficina Jurídica (e) del Ministerio del Trabajo, quien manifestó que dicha cartera carece de competencia para conceptuar sobre el asunto de referencia, toda

vez que la norma acusada escapa al ámbito de regulación del Código Sustantivo del Trabajo por cuanto se refiere de forma exclusiva a las situaciones administrativas en que pueden encontrarse servidores públicos. En tal sentido, consideró que corresponde conceptuar al Departamento Administrativo de la Función Pública. Ver cuaderno principal, folio 81.

[3] Concepto allegado el 12 de julio de 2019. Ver cuaderno principal, folios 85 a 87.

[4] “Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas”. El artículo 1, literal c), de dicha ley, dispuso: “ARTÍCULO 1o. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a: (...) c) Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores; (...)”.

[5] Ibidem.

[6] La acción pública de inconstitucionalidad implica que el control atribuido a este tribunal es de carácter rogado. Ver, entre otras, las sentencias C-016 de 2017, C-002 de 2018 y C-128 de 2019.

[7] Sentencia C-036 de 2019.

[8] Sentencia C-220 de 2019.

[9] Sentencias C-206 de 2016 y C-636 de 2016.

[10] Sentencias C-394 de 2017 y C-202 de 2019.

[11] Sentencias C-006 de 2017, C-394 de 2017 y C-202 de 2019, entre otras.

[13] Considerando número 28.

[14] Sentencias C-104 de 2016 y C-374 de 2017.

[15] Sentencia C-886 de 2010.

[16] En sentencia C-741 de 2003 se señaló que “[L]a identificación del criterio de comparación sirve para examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a personas diferentes a la luz de la norma acusada, en otras palabras, si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley. Así, la determinación de si dos grupos son comparables depende de su situación vista a la luz de los fines de la norma”.

[17] En sentencia C-878 de 2008 la Corte resaltó la separación estructural de la FGN como un órgano con status constitucional propio. De manera que la inclusión de la FGN en la rama judicial no supone per se un deber exigible al legislador de identidad entre el régimen aplicable a los servidores de la rama judicial y el del ente acusador. Y en ese aspecto, existe un amplio margen de configuración legislativa sobre la forma de desarrollar dicho régimen (artículos 249, 250, 251 y 253 CP). En lo que se refiere a las funciones de la FGN, la Constitución también asigna elementos diferenciadores de cara a las funciones de los demás servidores del Estado, sin que esto implique negar sus funciones jurisdiccionales, como se señaló en sentencia C-232 de 2016. En dicho fallo, se resaltó que las funciones jurisdiccionales de la FGN, con la reforma constitucional de 2002, se disminuyeron considerablemente, y que eran verdaderamente excepcionales.

[18] Sentencias C-1009 de 2008 y C-886 de 2010, ya citadas.