

Sentencia C-670/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO EXTRAORDINARIO-Ambito de revisión/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Extensión excepcional por unidad normativa

Para respetar las reglas básicas del procedimiento constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación institucionalizada, el estudio que realiza la Corte Constitucional respecto de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias debe restringirse a los preceptos acusados. Será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades.

LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Extensión excepcional de control constitucional

REGIMEN DE TRANSICION CONSTITUCIONAL-Inmediatez de medidas legislativas

REGIMEN DE TRANSICION CONSTITUCIONAL-Determinación de estructura de administración nacional

NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Carácter de decretos expedidos

Los decretos expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos transitorios de la Carta, no obstante haber sido el resultado de una situación coyuntural y extraordinaria, que hizo necesario acudir a procedimientos legislativos eficaces para poner en marcha un nuevo ordenamiento constitucional, “son decretos de rango legislativo y carácter extraordinario pero con efectos [y naturaleza] similares a los de una ley ordinaria”.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía administrativa y presupuestal

LEY ESTATUTARIA Y LEY ORDINARIA-Ambito de regulación/LEY ORDINARIA-Ambito normativo

en materias del legislador estatutario/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación ordinaria y estatutaria

El hecho de que una materia general sea o haya sido objeto de una ley estatutaria, no significa que todos los asuntos que guardan relación funcional con ella queden automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria. En efecto, como ocurre en el caso de la Fiscalía General de la Nación, hay circunstancias en las que el legislador, (i.) reconociendo la autonomía que la Constitución predica de ciertas entidades -artículo 249 C.P.-, y (ii.) en atención a los requerimientos que una regulación exhaustiva demanda, ha permitido que sea a través del procedimiento legislativo común que se precisen ciertos aspectos centrales de un organismo determinado.

LEY ESTATUTARIA Y LEY ORDINARIA-Regulación de materias afines

LEY ESTATUTARIA-Finalidad

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”, 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.

LEY ORDINARIA Y LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Ambito de regulación

LEY ORDINARIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación de estructura y funcionamiento

ESTATUTO ORGANICO DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Habilitación al Ejecutivo para expedición

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Creación, supresión y fusión de cargos bajo reserva legal

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reserva legal de creación, supresión y fusión de cargos en

Fiscalía

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.

LEY ESTATUTARIA-Requerimientos

LEY ESTATUTARIA-Concepto

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.

LEY ESTATUTARIA-Naturaleza material

LEY ESTATUTARIA-Reserva material/LEY ESTATUTARIA-No reproducción por ley ordinaria o decreto

El principio de reserva material que la Carta Política ha definido para estas leyes es inmodificable y ninguna autoridad estatal está habilitada para interferir con la competencia privativa del legislador estatutario. Esta regla se extiende no sólo a los eventos en que se pretenda expedir normas acerca de los temas señalados en el artículo 152 Superior sin acatar los lineamientos constitucionales, sino además, a las reproducciones parciales o totales de los textos estatutarios que sin ningún propósito autónomo duplican indebida e innecesariamente en leyes ordinarias o en decretos, disposiciones que están sometidas a restricciones en su proceso de formación y promulgación.

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Materias reguladas

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.

LEY ORDINARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Materias reguladas/DECRETO EXTRAORDINARIO EN ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Materias reguladas

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 esta Corporación.

LEY ESTATUTARIA-Reserva/LEY ESTATUTARIA-No duplicidad por legislación ordinaria

La posibilidad de coexistencia de distintos órdenes normativos que organizan una misma materia -considerada en términos generales- no habilita a las autoridades públicas para invadir la competencia del legislador estatutario regulando temas reservados, o reproduciendo (parcial o totalmente), disposiciones de rango superior. Tales actos resultan contrarios a la Constitución pues desconocen las competencias materiales señaladas en ese ordenamiento y crean una duplicidad innecesaria de normas, puesto que los preceptos estatutarios, mientras no exista una disposición de igual jerarquía que expresamente defiera a la ley común la regulación o desarrollo de algún tema, son de aplicación directa y, por tanto, no precisan de mediación normativa de ninguna naturaleza. De esta forma, se intenta prevenir los riesgos que acarrea la duplicación de disposiciones, para la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, salvaguardando el principio de reserva reconocido a las leyes estatutarias.

DECRETO EXTRAORDINARIO-No duplicidad de legislación estatutaria

POLICIA JUDICIAL-Reserva legal de dirección y coordinación de funciones

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Regulación de dirección y coordinación

de policía judicial

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Ejercicio de funciones por Junta Directiva

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No correspondencia entre lo acusado y argumentado

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para director del Instituto de Medicina Legal

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Requisitos para ser director general

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Prohibiciones e incompatibilidades para ejercicio de cargos/DERECHOS DEL TRABAJADOR-Restricciones razonables

Las restricciones que en la forma de prohibiciones o de incompatibilidades se le aplican a los derechos de los trabajadores de la Fiscalía General de la Nación son razonables, puesto que (i.) tienen fundamento constitucional expreso en los artículos 126 y 127 y su finalidad es importante ya que la exigencia de exclusiva disponibilidad que se predica de estos empleados tiene el propósito de garantizar la eficacia e independencia en el ejercicio de las funciones de investigación criminal y acusación ante los jueces penales, así como la continuidad en la prestación de un servicio público esencial; por otra parte (ii.) son legítimas, puesto que no apelan a criterios de diferenciación sospechosos, basándose en una categoría objetiva -ser empleado de la Fiscalía General-, que cobija a todos los integrantes de dicho ente; y finalmente, (iii.) son efectivamente conducentes, pues la relación entre la finalidad perseguida -independencia, calidad y transparencia en el servicio- y el medio empleado para alcanzarla -las aludidas prohibiciones o incompatibilidades-, cumple el criterio de idoneidad.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Régimen autónomo

LEY ORDINARIA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Materias a regular

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 empleos. Esta facultad se precisa aún más en el caso del régimen de ingreso, permanencia y desvinculación (carrera administrativa).

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Prohibición de actividades ajenas al cargo/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Dedicación exclusiva salvo docencia e investigación

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Prohibición de huelga/SERVICIO PUBLICO ESENCIAL DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Prohibición de huelga

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Incompatibilidad con el ejercicio de cargos

REGIMEN DE CARRERA-Sentido y alcance

SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Principio constitucional

La Corte Constitucional ha precisado el contenido y alcance de la norma, la cual erige al sistema de carrera administrativa, como un verdadero principio constitucional del ordenamiento que desarrolla instrumentos para asegurar, sobre la base del mérito laboral, académico y profesional, la igualdad de oportunidades y el desempeño eficiente y honesto de las funciones públicas, el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro en los diferentes empleos del Estado.

FUNCION PUBLICA-Finalidad principal

CARRERA ADMINISTRATIVA-Retiro

REGIMEN DE CARRERA-Desarrollo y complementación por legislador

El régimen de carrera previsto por la Constitución para los funcionarios públicos puede ser desarrollado y complementado por el legislador, dentro del ámbito de sus competencias, bien por vía general o de manera específica, siempre con arreglo a los principios básicos que la rigen y el respeto por los valores, fines, derechos y deberes constitucionales.

REGIMEN DE CARRERA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación por legislador

extraordinario

REGIMEN DE CARRERA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Desvinculación por calificación insatisfactoria

Referencia: expediente D-3197

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5 (parcial), 9, 17 (parcial), 34 (parcial), 40 (parcial), 41 (parcial), 42 (parcial), 43, 52 (parcial), 54 (parcial), 78 (parcial), 81 (parcial), 103 (parcial) y 125 del Decreto Ley 261 de 2000.

Actor: Alirio Uribe Muñoz

Temas:

Ámbito de revisión de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias

Límites de la competencia del legislador estatutario y del legislador ordinario en materia de administración de justicia

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES GENERALES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alirio Uribe Muñoz, actuando en representación de los miembros de la Junta Directiva del Sindicato Nacional de Empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (SINDEMEDILEGAL), impugnó los artículos 5 (parcial), 9, 17 (parcial), 34 (parcial), 40 (parcial), 41 (parcial), 42

(parcial), 43, 52 (parcial), 54 (parcial), 78 (parcial), 81 (parcial), 103 (parcial) y 125 del Decreto Ley 261 de 2000 “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

2. Estudiada la demanda, la Magistrada Sustanciadora¹ decidió inadmitir las acusaciones presentadas contra los artículos 5, 17 y 40 (todos de manera parcial); 41; 42 (parcial); 43 y 103 del Decreto Ley 261 de 2000, por considerar que “el demandante no presenta argumentos de carácter constitucional para sustentar su demanda”². El término legal concedido para que el accionante corrigiera su escrito venció en silencio, razón por la cual se procedió a rechazar la demanda respecto de dichas normas. Luego, ante la presentación del recurso de súplica -dentro del plazo legal-, en el que el actor se limitó a hacer unas modificaciones menores a la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió rechazarlo, pues estimó que el peticionario “no expuso los motivos de inconformidad predicables de la decisión mediante la que se rechazó su demanda”³.

3. De este modo, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia. Ahora bien: en atención al número de artículos demandados, y con el propósito de facilitar la exposición, se procederá a presentar, en apartes separados, cada uno de los textos impugnados junto con los argumentos esgrimidos por el demandante, los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación; luego, se expondrán las consideraciones hechas por la Corte frente a cada caso.

4. Por otra parte, habida cuenta de que las normas demandadas hacen parte de un decreto ley expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que el Congreso otorgó al Ejecutivo, la Corte Constitucional deberá realizar una consideración preliminar con el propósito de sintetizar la doctrina que sigue la Corporación en estos eventos ya que este aspecto es común a todas las normas demandadas.

II. SOBRE EL ÁMBITO DE REVISIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS. SINTESIS DEL CAMBIO DE JURISPRUDENCIA

1. La Corte Constitucional, consciente de que al revisar las demandas presentadas contra los

decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, su jurisprudencia no había adoptado un procedimiento unificado⁴, había decidido orientar su doctrina (en la sentencia C-1316 de 2000) “en el sentido de señalar que siempre que se acusen disposiciones o todo un decreto ley, expedido con fundamento en facultades extraordinarias es deber de la Corporación analizar si la ley de habilitación legislativa al conferirles respetó los parámetros y exigencias establecidos en el artículo 150-10 de la Carta”⁵.

Sin embargo, dicha doctrina, que tiene elementos valiosos luego acogidos en lo pertinente, fue modificada con motivo de la demanda formulada contra varios artículos del Decreto 274 del 2000 “Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”⁶. Es necesario, entonces, recoger expresamente, tanto las razones en las que se fundamentó la Sala Plena para cambiar la jurisprudencia vigente sobre el particular, animada por el deseo de autolimitarse en el ejercicio de sus competencias, como el criterio que habrá de guiar el análisis en este proceso. Veamos:

1.1. En primer lugar, la anterior doctrina extendía, sin consideración ni limitación alguna, el juicio de constitucionalidad a una norma (la ley de facultades) que no había sido objeto de demanda, lo cual no se ajusta estrictamente al procedimiento que sobre el particular consagran la Constitución y la Ley.

1.2. Dicha ampliación de la competencia de la Corte, en los casos en los que la ley habilitante no había sido objeto de la demanda, impedía el ejercicio de los derechos y mecanismos de participación que se han establecido en el procedimiento de control de constitucionalidad, porque, respecto de la ley habilitante, no había oportunidad para la intervención de las autoridades comprometidas en la materia, ni de los ciudadanos interesados; tampoco se le permitía al señor Procurador presentar su concepto en cumplimiento de una de sus funciones constitucionales.

1.3. De esta forma, respecto de la ley de facultades, debido a este control oficioso, no se daba la necesaria controversia constitucional entre el demandante, los intervinientes en el proceso y el Procurador General de la Nación, lo cual llevaba a la Corte a pronunciarse sobre cuestiones respecto de las cuales no había deliberación pública institucional previa.

2. Por estas razones, para respetar las reglas básicas del procedimiento constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación

institucionalizada, el estudio que realiza la Corte Constitucional respecto de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias debe restringirse a los preceptos acusados. Será posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades⁷.

3. En el presente caso, revisado el contenido de las disposiciones demandadas del Decreto Ley 261 de 2000, se encuentra que no es necesaria la integración normativa con la Ley 573 de 2000 -ley de facultades-, puesto que dichos preceptos son plenamente inteligibles por sí solos y el análisis de su constitucionalidad no depende de normas contenidas en otras regulaciones.

Se procede, entonces, a estudiar, por separado, las normas demandadas. Antes, sin embargo, es necesario responder el cargo general presentado por el actor contra todos los artículos impugnados en el presente proceso.

III. ACUSACION GENERAL CONTRA LAS NORMAS DEMANDADAS DEL DECRETO LEY 261 DE 2000

1. La demanda

1.1. Considera el actor que las normas demandadas del Decreto Ley 261 de 2000 desconocen “la primacía de la Constitución Política, en particular, sus artículos 5 y 6 transitorios”⁸. En efecto, las disposiciones constitucionales transitorias otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas que regulan la organización de la Fiscalía General de la Nación⁹, dando vía libre a la expedición del Decreto 2699 de 1991, el cual, no fue improbadado por la Comisión Legislativa. Ahora se pretende, a través del Decreto Ley 261 de 2000 (que deroga en lo pertinente al citado 2699 de 1991), reestructurar la Fiscalía sin tener en cuenta que la norma a la que reemplaza era de mayor jerarquía por ser el resultado del querer del constituyente y no del Congreso. En este orden de ideas, cualquier reforma a la estructura interna de la Fiscalía debe respetar la naturaleza

especial y preeminente de las normas jurídicas transitorias que, en desarrollo de la Constitución, le dieron origen. El nuevo estatuto de la Fiscalía debe ser expedido, entonces, “mediante una Ley del Congreso”¹⁰, y no recurriendo a la concesión de facultades extraordinarias¹¹.

2. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

2.1. El ciudadano Alfonso Gómez Méndez, en su calidad de Fiscal General de la Nación, intervino en el presente proceso solicitando reiterar lo señalado en la Sentencia C-1546 de 2000, respecto del cargo general formulado, pues en dicha oportunidad se afirmó que “nada se opone a que los estatutos orgánicos de las entidades públicas, cuyo contenido es específico y totalmente diferente al de una ley orgánica, y que están contemplados en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta, puedan ser objeto de facultades extraordinarias”¹².

3. Concepto del Procurador General de la Nación

3.1. El señor Procurador General de la Nación en concepto N.º. 2427 recibido el 2 de febrero de 2001, también solicita a la Corte “estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1546 de noviembre 21 de 2000”, respecto del cargo general dirigido contra el Decreto Ley 261 de 2000.

4. Consideraciones y fundamentos

4.1. Problema jurídico

4.1.1. En primer lugar, corresponde a la Corte Constitucional establecer (i.) si la expedición de un cuerpo normativo encargado de reorganizar la estructura interna de la Fiscalía General de la Nación, materia que originalmente fue regulada en desarrollo del procedimiento excepcional establecido por la Constitución Política en los artículos 5 y 6, transitorios, está sometida, por esta circunstancia, a un trámite particular –argumento formal-. Igualmente, será necesario precisar (ii.) si en razón de la materia regulada por el Decreto Ley 261 de 2000, el Congreso no podía habilitar al ejecutivo para reorganizar la estructura interna del máximo ente de investigación criminal –argumento material-. De esta manera, se podrá establecer si es posible que el Congreso otorgue al Presidente precisas facultades extraordinarias para que desarrolle el tema.

4.2. Breve alusión al régimen de transición previsto en la Constitución

4.2.1. Tiene razón el actor al afirmar que el Decreto 2269 de 1991 por el cual originalmente se fijó la estructura interna de la Fiscalía General, fue expedido en cumplimiento de lo dispuesto por el literal a) del artículo 5 transitorio de la Constitución¹³. Tales normas tuvieron un origen excepcional “en la medida en que era urgente iniciar el funcionamiento de nuevos entes estatales, objetivo que hacía improcedente someter tal reglamentación al proceso legislativo ordinario”¹⁴. Además, “si bien la función de determinar la estructura de la administración nacional, así como las de crear, suprimir y fusionar los organismos administrativos del Estado del orden nacional, le corresponde de manera exclusiva al Congreso, de conformidad con lo establecido en el numeral 7° del artículo 150 de la Carta, la transición de un ordenamiento a otro y el proceso de implementación de sus disposiciones, requirió, en algunos casos, de medidas legislativas inmediatas que garantizaran el normal funcionamiento del Estado y sus entidades, y la no interrupción en los servicios y funciones a su cargo”¹⁵.

Así, los decretos expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos transitorios de la Carta, no obstante haber sido el resultado de una situación coyuntural y extraordinaria, que hizo necesario acudir a procedimientos legislativos eficaces para poner en marcha un nuevo ordenamiento constitucional, “son decretos de rango legislativo y carácter extraordinario pero con efectos [y naturaleza] similares a los de una ley ordinaria”¹⁶; de tal manera, que el argumento formal que propone el actor, según el cual, las disposiciones expedidas en cumplimiento de los artículos transitorios de la Constitución están sometidas a un proceso especial que limita el campo de acción del legislador para encarar el diseño de la estructura interna de un ente como la Fiscalía -vía facultades extraordinarias-, no está llamado a prosperar, pues en virtud de la cláusula general de competencia asignada al Legislador, a él le corresponde modificar el Decreto 2269 de 1991 para regular el funcionamiento y la estructura interna de la Fiscalía General de la Nación¹⁷.

4.3. Sobre la materia regulada por el Decreto Ley 261 de 2000

4.3.1. También resulta necesario establecer si, habida cuenta de la materia regulada por el Decreto Ley 261 de 2000 –modificación de la estructura interna de la Fiscalía General de la Nación- y de su íntima conexión funcional con la organización de la administración de justicia –asunto objeto de ley estatutaria-, le estaba vedado al Congreso habilitar al Presidente de la República para la expedición de las normas del decreto en cuestión.

No cabe duda que la reforma a la organización interna del máximo organismo de investigación en materia penal, es una labor que compromete la estructura y el funcionamiento de la administración de justicia. Sin embargo, la Constitución de 1991, aunque reconoce que la Fiscalía General de la Nación está integrada a la Rama Judicial, precisa que es un ente que “tendrá autonomía administrativa y presupuestal” (artículo 249 C.P.). Esta postura relativa al diseño institucional del Estado, obedece a la necesidad reconocida por los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de otorgar al máximo organismo de investigación criminal, en razón de las delicadas funciones que cumple, “un origen, una estructura, una organización y una libre designación de subalternos (por lo menos mientras se desarrolla la carrera de fiscal investigador) completamente distintos y separados de los que ya tienen los jueces”¹⁸.

Ahora bien: el hecho de que una materia general sea o haya sido objeto de una ley estatutaria, no significa que todos los asuntos que guardan relación funcional con ella queden automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria. En efecto, como ocurre en el caso de la Fiscalía General de la Nación, hay circunstancias en las que el legislador, (i.) reconociendo la autonomía que la Constitución predica de ciertas entidades –artículo 249 C.P.-, y (ii.) en atención a los requerimientos que una regulación exhaustiva demanda, ha permitido que sea a través del procedimiento legislativo común que se precisen ciertos aspectos centrales de un organismo determinado. Tal autorización ha sido aceptada y justificada por la propia Corte Constitucional¹⁹.

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 formación²⁰, pues cuando el mismo legislador estatutario 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”²¹, 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)²².

De este modo, cuando el Congreso expidió la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, reconoció la conveniencia de dotar 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; así mismo, contempló la posibilidad que el Fiscal General desarrollara la correspondiente estructura con la sujeción a los principios y reglas generales que defina dicha ley. 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 iniciales²³.

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.

“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 la normas relacionadas con la carrera administrativa-, o del manual de funciones que igualmente deberá ser determinado por el legislador”²⁴.

Estas disposiciones 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”²⁵.

Nada impide al legislador, de acuerdo con lo que se ha dicho, para que en ejercicio de la competencia general 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 Ejecutivo para la expedición de un estatuto orgánico²⁶ de la Fiscalía General de la Nación²⁷.

Por estas razones, el cargo general presentado contra las normas del Decreto Ley 261 de 2000 demandadas en el presente proceso, no está llamado a prosperar.

1. Norma acusada

Se transcribe a continuación el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Nº. 43.903 del 22 de febrero de 2000.

“Decreto Ley 261 de 2000

(22 de febrero)

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

“Artículo 9. Corresponde al Fiscal General de la Nación crear, suprimir, fusionar y modificar en su número y localización las Unidades Nacionales de Fiscalías; las Direcciones Seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación y sus unidades adscritas y las Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras, de acuerdo con las necesidades del servicio y con sujeción a lo señalado en el inciso segundo artículo 30 de la Ley 270 de 1996 “.

2. La demanda

2.1. Respecto del artículo 9 del Decreto 261 de 2000, el demandante señala que es contrario a la Constitución, puesto que la atribución de modificar la estructura interna de la Fiscalía General de la Nación (“creando, suprimiendo y modificando las unidades de la Fiscalía...”) es una competencia privativa e indelegable del legislador. La norma impugnada desconoce, por lo tanto, lo dispuesto en los artículos 150 numeral 7, y 253 de la Carta Política que, en esencia, defieren a la ley la determinación de la estructura y el funcionamiento del máximo ente de investigación criminal²⁸.

3. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

3.1. El señor Fiscal General de la Nación pide “estarse a lo resuelto” en la aludida sentencia C-1546 de 2000, que declaró exequible el artículo 9 del Decreto 261 de 2000, salvo las expresiones “crear, suprimir, fusionar y...”, objeto de las acusaciones hechas en el presente proceso²⁹.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. También solicita el señor Procurador: “estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1546 de noviembre 21 de 2000”, respecto del cargo dirigido contra el artículo 9 del Decreto Ley 261 de 2000.

5. Consideraciones y fundamentos

5.3. Sobre el artículo 9 del Decreto Ley 261 de 2000. Cosa juzgada constitucional

5.3.1. Esta disposición, parcialmente demandada, ya fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional. En efecto, como lo señalan los intervinientes, en la ya referida Sentencia C-1546 de 200030, la Sala Plena de la Corporación consideró que el artículo 9 del Decreto Ley 261 de 2000 era concordante con la Constitución Política, “salvo las expresiones ‘crear, suprimir, fusionar y... y... número’” contenidas en dicho precepto que, en consecuencia, fueron declaradas inexequibles sin condicionamiento alguno³¹. En dicha oportunidad se afirmó:

“4.4. Pues bien, las facultades de creación, supresión y fusión de cargos de la Fiscalía General de la Nación están sometidas a reserva de ley, en sentido formal... Por consiguiente, esas atribuciones no podían ser delegadas al Fiscal, sino que debían ser reguladas por el Ejecutivo, en los estrictos y precisos términos de la ley habilitante. Esta posición reitera lo afirmado por esta Corporación, para el caso del Contralor General de la Nación, en sentencia C-527 de 1994, en la cual dijo que “el Legislador no puede delegar en el Contralor la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría”, en tanto y cuanto esas atribuciones son de tipo normativo que sólo pueden ser trasladadas a otras entidades, a través de ley orgánica.

(...)

Por estas razones, la delegación que el Ejecutivo realizó al Fiscal de las facultades de creación, fusión y supresión de cargos en la Fiscalía, es inconstitucional, por lo que no puede mantenerse el ordenamiento jurídico, los apartes contenidos en los artículos 17-20 y 9º del Decreto 261 de 2000; este último que regula en particular algunos empleos que integran la estructura de la Fiscalía General de la Nación.

Así, al operar el fenómeno de cosa juzgada constitucional, tal y como lo señala el artículo 243 Superior, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la aludida Sentencia C-1546 de 2000.

V. ARTICULO 34 DEL DECRETO 261 DE 2000

1. Norma demandada

Este es el texto del artículo 34 del Decreto Ley 261 de 2000 (las expresiones demandadas están subrayadas):

“Artículo 34. Dirección y coordinación de la Policía Judicial. El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional, demás organismos previstos en la ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria en Fiscal General les haya atribuido tales funciones, todas las cuales ejercerá con arreglo a la ley, de manera permanente, especial o transitoria, directamente o por conducto de los organismos que ésta señale.

“La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor.

“El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor que omita el cumplimiento de tales órdenes, directrices, orientaciones y términos. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la Fiscalía, el Fiscal que dirija la investigación lo pondrá a disposición de su nominador quien iniciará el proceso disciplinario correspondiente, sin perjuicio de las demás investigaciones a que haya lugar.

“Parágrafo. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y funciones de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 277 de la Constitución Política”.

2. La demanda

2.1. En opinión del actor “resulta inconstitucional que el Decreto 261 de 2000 otorgue facultades al Fiscal General de la Nación para que asigne de manera transitoria funciones de policía judicial”³². Añade que “esta atribución es inconstitucional conforme al artículo 250 de la Constitución Nacional ya que es la ley, única y exclusivamente ella, quien debe establecer las funciones de policía judicial y no la discrecionalidad (sic) que se pretende dar a la figura del Fiscal General de la Nación para asignar esas atribuciones de policía judicial”³³.

2.2. Igualmente, resulta contrario a la Constitución que el Fiscal General pueda separar de sus funciones, de forma inmediata, al servidor que omita el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la fiscalía para el cumplimiento de sus funciones, pues de esta manera, la estabilidad laboral de quienes prestan sus servicios al máximo ente de investigación criminal (derivados de la carrera administrativa o de la carrera judicial), “está sometida a la mera discrecionalidad del Fiscal General, violentándose además el debido proceso por omitirse los derechos a favor del funcionario que vaya a ser sancionado por la omisión del cumplimiento de las órdenes impartidas por el Fiscal”³⁴.

3. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

3.1. El señor Fiscal defiende la exequibilidad de la norma parcialmente demandada, señalando que el primer aparte impugnado del artículo 34 del Decreto Ley 291 de 2000, “no va más allá de desarrollar una potestad que el Mandato Superior le otorga al señor Fiscal General de la Nación y al preceptuarla (sic), transcribe textualmente los términos del artículo 33 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, disposición que la Corte Constitucional en el fallo C-037 de 1996 halló conforme con el mandato Superior”³⁵.

3.2. Respecto de la otra expresión acusada de la misma norma, debe tenerse en cuenta “que el precepto no consagra una sanción sin que previamente haya mediado el debido proceso. Se trata de una medida precautelativa, encaminada a optimizar esa especial protección de servicio constituída por las funciones de policía judicial que hacen parte de una actividad pública como es la administración de justicia en la que debe prevalecer el interés general”³⁶

Adicionalmente, “el segundo aparte que se cuestiona del artículo 34 del Decreto 261 de 2000 es una reproducción textual del 33 de la Ley 270 de 1996 declarado exequible por la Corte en la sentencia C-037 de 1996”³⁷.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. “Este precepto se encuentra en el capítulo sexto del Decreto 261 de 2000, denominado “De la Policía Judicial”, tema del cual no podía ocuparse el referido decreto debido a que las facultades extraordinarias que se le concedieron al Presidente de la República en la Ley 573 de 2000 no podían utilizarse para modificar códigos, y como las normas de policía judicial hacen parte del Código de Procedimiento Penal, la Corte Constitucional en sentencia C-1374 de 2000 declaró inconstitucional las expresiones “...y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponda a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal”, pertenecientes al artículo 1, numeral 3, de la Ley 573 de 2000, razón por la cual respecto del artículo 34 del Decreto 261 de 2000 se presenta el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia y por ello se solicitará a la Corte Constitucional que lo declare inexecutable a partir de la fecha de su promulgación, pues al declarar inconstitucionales las precitadas expresiones del artículo 1, numeral 3 de la Ley 573 de 2000, el Presidente de la República perdió las atribuciones legislativas derivadas de las facultades extraordinarias para regular los aspectos relacionados con la Policía Judicial, por ende el soporte jurídico del artículo 34 del Decreto 261 de 2000 ha desaparecido y por lo tanto no puede tener efecto alguno en nuestro ordenamiento”³⁸.

5. Consideraciones y fundamentos

5.1. Problema jurídico

5.1.1. Como bien lo señala uno de los intervinientes, el contenido material del artículo 34 del Decreto 261 de 1994 reproduce casi integralmente el texto del artículo 33 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia³⁹, cuyo proyecto, tal y como lo señala la Constitución (artículo 153 C.P.), fue revisado por esta Corporación. Este hecho es particularmente importante, pues la Corte Constitucional deberá establecer si el Presidente de la República puede efectuar una reproducción -total o parcial- de un texto normativo perteneciente a una ley estatutaria, o si por el contrario, como lo expone el actor ello infringe el Ordenamiento Superior al invadir la competencia propia que se le reconoce al legislador

estatutario.

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

5.2.1. Como se ha dicho, 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 Constitución. 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”⁴⁰.

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. La naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a estas leyes no se traduce -como ya fue señalado-, en el deber de agotar la regulación de los asuntos que constituyen su objeto.

Esta interpretación estricta de la órbita de las leyes estatutarias, animada por la necesidad de evitar que su radio de acción se amplíe hasta el punto de vaciar la competencia de las leyes ordinarias, no significa que las materias que le son propias pueden ser objeto de otros instrumentos jurídicos. En este sentido, el principio de reserva material que la Carta Política ha definido para estas leyes es inmodificable y ninguna autoridad estatal está habilitada para interferir con la competencia privativa del legislador estatutario. Esta regla se extiende no sólo a los eventos en que se pretenda expedir normas acerca de los temas señalados en el artículo 152 Superior sin acatar los lineamientos constitucionales, sino además, a las reproducciones parciales o totales de los textos estatutarios que sin ningún propósito autónomo -como, por ejemplo, la compilación normativa: valiosa y deseable dentro de un ordenamiento jurídico caracterizado por una inmensa producción normativa no sistematizada- duplican indebida e innecesariamente en leyes ordinarias o en decretos, disposiciones que están sometidas a restricciones en su proceso de formación y promulgación.

Esta regla, que va de la mano de la doctrina constitucional elaborada en la materia, busca preservar la coordinación y coherencia del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico y defiende las competencias delineadas por la Carta Política en materia legislativa.

Su fundamento se encuentra antes que en un capricho formalista, en la necesidad de preservar la integridad de ciertos asuntos esenciales dentro de la comunidad política que se han sometido a un procedimiento de creación calificado, para asegurar un proceso de deliberación y participación más intenso, una estabilidad normativa y un control oportuno sobre su contenido.

5.2.2. De cara a la administración de justicia -uno de los asuntos reservados a la ley estatutaria- estos señalamientos son plenamente aplicables, y resultan útiles para afrontar la acusación que propone el actor. Sin profundizar en el tema, 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 estatutaria⁴¹.

En el presente caso, el artículo 34 del Decreto Ley 261 de 2000 reproduce parcialmente el artículo 33 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia⁴². Teniendo en cuenta que dicha duplicación no tiene una finalidad autónoma -como la recopilación y ordenación del derecho vigente-, ni es el resultado de la atribución deferida por la Ley 270 de 1996 para que mediante una ley ordinaria se determinara la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación⁴³, el Presidente de la República está invadiendo el campo de competencia del legislador estatutario. En efecto, la dirección y la coordinación de las funciones de policía judicial son materias expresamente reguladas por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (íntimamente vinculadas a su estructura general y a la definición de sus principios sustanciales⁴⁴), de manera tal, que no le es dado a ninguna otra autoridad pública regularlas, sin infringir, en los términos señalados, la Constitución Política -artículos 152 y 153, entre otros-.

Estas razones resultan suficientes para declarar inexecutable el artículo 34 del Decreto Ley 261 de 2000, en defensa de la integridad y unidad del ordenamiento jurídico y del sistema de fuentes definido por la Constitución Política; así, serán las disposiciones de la Ley Estatutaria las que continuarán regulando la materia. En este orden de ideas, resulta innecesario estudiar el argumento presentado por el señor Procurador General de la Nación mediante el que se solicita la declaración de inexecutable por consecuencia de la norma demandada.

VI. ARTICULO 52 DEL DECRETO LEY 261 DE 2000

1. Norma demandada

A continuación se transcribe el texto del artículo 52 del Decreto Ley 261 de 2000 que señala las funciones de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (se subrayan las expresiones demandadas):

“Artículo 52. Son funciones de la Junta Directiva:

“1. Formular las políticas, estrategias y planes generales del Instituto.

“2. Aprobar el proyecto de Presupuesto de Gastos e Inversiones conforme a las disposiciones legales establecidas en este Decreto y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

“3. Crear reservas y fondos especiales y reglamentar su inversión, destinación y administración.

“4. Establecer y reglamentar el régimen administrativo y de carrera de conformidad con los lineamientos generales consagrados en este Decreto para la Fiscalía General de la Nación.

“5. Desarrollar la estructura interna del Instituto en lo no previsto en este decreto, dentro de los lineamientos consignados en él, previo proyecto presentado por el Director General”.

(...)

2. La demanda

2.1. En opinión del actor, la posibilidad que se le reconoce al Fiscal General de la Nación para establecer y reglamentar el régimen y estructura internas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, contraría el Ordenamiento Superior, pues dicha organización debe ser determinada por el legislador mediante la expedición de una ley. Sobre el particular señala: “el ejercicio de todas estas facultades se traducen en una variación de la estructura de la Fiscalía por el propio Fiscal General de la Nación y no por el legislador”⁴⁵; luego añade: “es la ley única y exclusivamente la encargada de la conformación de la estructura y de las funciones de la Fiscalía General de la Nación, siendo esto una disposición constitucional que en concordancia con el artículo 4 de la Carta Política, prevalece sobre las demás normas como el Decreto 261 de 2000”⁴⁶.

3. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

3.1. Sobre este particular, el señor Fiscal General se limita a expresar que las facultades que el actor demanda del artículo 52 del Decreto 261 de 2000 “están dadas bajo los lineamientos dados por dicha regulación para la Fiscalía General de la Nación, facultades reproducidas del artículo 159 de la Ley 270 de 1996, toda vez que en el artículo 253 C.P. se establece 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 por servicio...”⁴⁷.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. Al revisar el contenido del artículo 52 del Decreto Ley 261 de 2000 se observa que “éste en manera alguna otorga facultades al Fiscal General de la Nación, como lo asevera el actor, pues el precepto acusado lo que hace es señalar las funciones de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal, la cual se encuentra integrada por varios servidores públicos, entre ellos el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal, quien la presidirá. Como la disposición acusada por el actor no contiene la hipótesis normativa que éste infirió, se solicitará a ese Alto Tribunal que se declare inhibida para pronunciarse respecto de los numerales 4 y 5 del artículo 52 del Decreto 261 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda”⁴⁸.

5. Consideraciones y fundamentos

5.1. Problema Jurídico

5.1. Al examinar una norma que regula las funciones de la Junta Directiva de Instituto de Medicina Legal (cuerpo colegiado integrado por varios funcionarios públicos y no sólo por el Fiscal General de la Nación), el actor pretende derivar una serie de atribuciones, radicadas en cabeza del Fiscal General, que resultan contrarias a la Constitución. Como bien lo señala el señor Procurador en su concepto, el cargo así formulado, contraviene la técnica procesal señalada en la ley respecto de los requisitos que ha de cumplir una demanda de inconstitucionalidad⁴⁹. Por esta razón, la Corte Constitucional deberá hacer una alusión puntual a la obligación radicada en cabeza de todos los ciudadanos que ejercitan la acción pública de inconstitucionalidad, de cumplir con los requisitos señalados para la demanda en dicho proceso. En particular, se hará referencia a aquél que tiene que ver con la necesidad

de presentar una acusación que pueda predicarse del texto normativo que se demanda.

5.2. Sobre los requisitos de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad

5.2.1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991⁵⁰ establece los elementos indispensables que debe reunir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Se trata de “unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”⁵¹. Así, si un ciudadano demanda una norma, “debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda”⁵² que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Además, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, “no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”⁵³.

En el presente caso, el actor presenta una acusación en contra del artículo 52 del Decreto Ley 261 de 2000, que constituye una suposición acerca de una prescripción legal que no está contenida dentro de la norma impugnada, pues las funciones de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses son ejercidas por un grupo de personas de las que el Fiscal General (o el Vicefiscal) hace parte⁵⁴, sin que se pueda afirmar que sus decisiones correspondan a la voluntad exclusiva de un solo funcionario o se traduzcan en la variación de la estructura interna de la Fiscalía. Por otro lado, las tareas encomendadas a este órgano colegiado se relacionan exclusivamente con la formulación de las políticas, las estrategias y planes generales del Instituto de Medicina Legal⁵⁵, actividades que en ningún momento afectan la organización del máximo ente investigativo⁵⁶, como lo afirma el demandante.

Ahora: sobre este vicio en la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, la Corte ha dicho:

“Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexecutable que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

“Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede introducir en ella distinciones, para declarar la executable condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.

“Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen.

“La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de executable, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y donde y porqué principia a quebrantarla.

“Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella” 57.

Así, para llegar a la declaración de executable total o parcial de una disposición de la ley es menester “definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”58. Ello sólo es posible si existe una correspondencia entre lo acusado y lo argumentado por el actor. En los casos en los que el resultado de dicha definición preliminar sea negativo corresponderá proferir sentencia inhibitoria por inepta demanda59.

Esta es una exigencia que antes de recortar la participación ciudadana a través de la acción pública de inconstitucionalidad, busca precisar su ejercicio con el objeto de permitir que la actuación ante la Corte Constitucional cumpla realmente su finalidad, sin diluirse en la discusión sobre hipótesis planteadas por los peticionarios que no encuentran asidero en las disposiciones acusadas.

Por estas razones, la Corte se declarará inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 52, parcial, del Decreto Ley 261 de 2000.

VII. ARTÍCULO 54 DEL DECRETO LEY 261 DE 2000

1. Norma acusada

Este es el texto del artículo 54 del Decreto Ley 261 de 2000; los apartes acusados se encuentran subrayados.

“Artículo 54. Para ser Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se requiere título profesional, especialización y acreditar ejercicio profesional mínimo por ocho (8) años o cátedra universitaria por el mismo tiempo en establecimiento reconocido profesionalmente.

“Parágrafo. El Director General será nombrado por el Fiscal General de la Nación”.

2. La demanda

2.1. El artículo 54, en opinión del demandante, establece unas calidades demasiado amplias para ser Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en contravía de los principios de eficiencia, racionalidad y economía que han de servir como guías del legislador a la hora de fijar requisitos y condiciones para acceder a un cargo determinado. Por esta vía, cualquier persona que tenga un especialización -en cualquier materia- y cumpla con el tiempo de experiencia requerido podría dirigir el Instituto. En consecuencia, se pide excluir ese sentido normativo de la norma acusada, “de tal manera que el Director del Instituto de Medicina Legal cumpla con los requisitos previstos pero en actividades relacionadas con las ciencias forenses. Si se trata de actividades ajenas a las ciencias forenses la norma es inconstitucional y por tanto el nombramiento no será ajustado a esos principios previstos en la carta constitucional”⁶⁰.

3.1. En opinión del señor Fiscal General, el asunto ventilado en la acusación contra el artículo 54 del Decreto 261 de 2000, ya fue materia de estudio por la Corte en la Sentencia C-1505 de 2000, que declaró exequible el precepto que ahora se pretende demandar nuevamente.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. El señor Procurador solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-1505 de 2000 proferida por la Corte Constitucional.

5. Consideraciones y fundamentos

5.1. Cosa Juzgada constitucional

5.1.1. La norma objeto de demanda parcial ya fue materia de estudio por parte de la Corte Constitucional, pues mediante sentencia C-1505 de 2000⁶¹ dicha disposición fue declarada exequible integralmente -incluido el párrafo-. Allí se dijo:

“Encuentra esta Corporación que no existe reparo alguno en la forma como el Presidente hizo uso de las facultades extraordinarias en el artículo acusado, pues entiende la Sala que cuando el legislador delegó en el Presidente de la República la facultad de “Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial”, éste fue revestido de la competencia para fijar, entre otros aspectos, los requisitos necesarios para ocupar los distintos cargos dentro del Instituto, entre ellos, el del Director General.

“No se entiende cómo, para el caso concreto de este funcionario, el legislador hubiese tenido que señalar expresamente que el Presidente quedaba facultado para determinar los requisitos para acceder a este cargo, pues bajo el entendido que podía modificar la estructura del Instituto como su régimen administrativo, ello llevaba aneja la competencia para fijar requisitos para el acceso a los diversos cargos existentes dentro del mismo, y uno de ellos, sin lugar a dudas, el de Director General.

“Cosa distinta, es que, como lo plantea el actor, no se comparta, como él no comparte, el criterio que tuvo el legislador extraordinario para determinar tales requisitos. El que no se

exija una experiencia determinada en ciencias forenses o medicina legal, tal como lo echa de menos el demandante, no hace que el artículo acusado sea contrario a la Constitución, por cuanto en esta materia, el legislador extraordinario como el legislador ordinario, tienen libertad de configuración sobre el particular. Dentro de este contexto, si se llegó a considerar que podía ocupar el cargo de Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quien acreditara título profesional, especialización y experiencia profesional mínima de ocho (8) años o cátedra universitaria por el mismo tiempo, no existe razón válida para pensar que la no exigencia de otros requisitos desconoce el carácter técnico de este ente, pues corresponderá al nominador elegir a la persona que, por sus capacidades y experiencia, pueda ejercer en debida forma tal cargo. Será, entonces, responsabilidad del nominador, el hacer una designación que permita el desarrollo y la buena marcha del instituto que, en últimas, favorezca la correcta y pronta administración de justicia.

“Significa lo anterior que el artículo acusado en cuanto fija unos requisitos para acceder al cargo de Director General del Instituto de Medicina Legal, no es contrario ni a la Constitución ni a las facultades concedidas al Presidente de la República en la ley 573 de 2000, razón por la que, en este aspecto, no se vulnera tampoco la Constitución Política”.

Así, respecto del artículo 52 del Decreto 261 de 2000, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-1505 de 2000.

VIII. ARTÍCULOS 78 Y 81 DEL DECRETO LEY 261 DE 2000

1. Normas acusadas

En los textos de las disposiciones legales que a continuación se transcriben se subrayan los apartes acusados por el actor:

“Artículo 78. A los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, según el caso, les está prohibido:

“1. Realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo,

salvo la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 81 del presente decreto.

“2. Abandonar o suspender sus labores sin autorización previa.

“3. Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que están obligados.

“4. Proporcionar noticias o informes e intervenir en debates de cualquier naturaleza sobre asuntos de la administración de justicia que lleguen a su conocimiento con ocasión del servicio.

“5. Participar en actividades que lleven a la interrupción o mengua de la prestación del servicio público de administración de justicia”.

(...)

“Artículo 81. Además de las previstas en la Constitución Política y en la ley, el ejercicio de cargos en la Fiscalía General de la Nación es incompatible con:

“1. El desempeño de cualquier otro cargo retribuido, o de elección popular o de representación política, los de árbitro, conciliador o amigable componedor, salvo que cumpla estas funciones en razón de su cargo; de albacea, curador dativo y, en general, los de auxiliar de la justicia”.

(...)

“Parágrafo 2: Los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación podrán ejercer la docencia universitaria en materias jurídicas hasta por cinco horas semanales siempre que no se perjudique el normal funcionamiento del despacho judicial. Igualmente, con las mismas limitaciones, puede realizar labor de investigación jurídica e intervenir a título personal en Congresos y Conferencias”.

2. La demanda

2.1. Para el peticionario, el contenido de las normas parcialmente demandadas “se puede convertir en un ataque directo a varios derechos de los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal, como son el de la capacitación, la docencia, la investigación... y

por supuesto el derecho a la huelga que tienen todos los trabajadores en Colombia”62.

Luego se añade: “en ambas normas el legislador se extralimita en sus imposiciones hacia los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación violando los artículos 16 y 25 de la Carta Política, en la medida en que afecta fueros de la persona que violan el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana del trabajador”63.

3. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

3.1. En opinión del representante del ente investigativo “[m]uchos, sino todos los derechos que el actor estima vulnerados por los artículos 78 y 81 son el resultado de conquistas laborales, y se encuentran ampliamente amparados en el ordenamiento constitucional y legal de Colombia. Sin embargo, es dable aclarar que su ejercicio ha de someterse a las restricciones que la Carta, las leyes y los tratados supranacionales determinan, más aún, cuando él está vinculado con una misión especial y de particulares connotaciones como es la Administración de Justicia. Los preceptos demandados no desconocen esos parámetros generales, por el contrario persiguen desarrollarlos y reafirmarlos”64.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. Los asuntos que son objeto de reparo por parte del actor, ya fueron objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, pues los apartes demandados de los artículos 78 y 81 del Decreto 261 de 2000, reproducen textos contenidos en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, estudiada integralmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 de 1996. Por esta razón, la Corte, en esta oportunidad, tendrá que estarse a lo resuelto en la citada providencia.

5. Consideraciones y fundamentos

5.1. Problema jurídico.

5.1.1. Las normas parcialmente demandadas recogen, en esencia, el contenido de los artículos 154 y 151 -respectivamente- de la Ley 270 de 199665. No obstante, el Decreto Ley introduce una modificación sustancial a los preceptos estatutarios, pues estos se refieren a prohibiciones e incompatibilidades generales para el ejercicio de todos los cargos en la rama judicial, mientras que las normas demandadas, parte del régimen de carrera propio que le

reconoce la propia Ley 270 de 199666, aplican dichas prohibiciones e incompatibilidades, específicamente, al ejercicio de cargos dentro de la Fiscalía General de la Nación. Será preciso, entonces, determinar (i.) si las posibles restricciones que por esta vía se causa a los derechos de los empleados y funcionarios de la Fiscalía, son razonables; luego, se deberá establecer (i.) si al seguir dicho procedimiento el legislador extraordinario desconoció la Constitución; y, finalmente precisar (ii.) si tales disposiciones configuran una violación de los derechos de los trabajadores de la Fiscalía, en los términos expresados por el demandante.

5.2. Sobre la razonabilidad de las prohibiciones e incompatibilidades para el ejercicio de cargos en la Fiscalía General de la Nación

5.2.1. Las restricciones que en la forma de prohibiciones o de incompatibilidades se le aplican a los derechos de los trabajadores de la Fiscalía General de la Nación son razonables, puesto que (i.) tienen fundamento constitucional expreso en los artículos 126 y 127 y su finalidad es importante ya que la exigencia de exclusiva disponibilidad que se predica de estos empleados tiene el propósito de garantizar la eficacia e independencia en el ejercicio de las funciones de investigación criminal y acusación ante los jueces penales, así como la continuidad en la prestación de un servicio público esencial; por otra parte (ii.) son legítimas, puesto que no apelan a criterios de diferenciación sospechosos, basándose en una categoría objetiva -ser empleado de la Fiscalía General-, que cubija a todos los integrantes de dicho ente; y finalmente, (iii.) son efectivamente conducentes, pues la relación entre la finalidad perseguida -independencia, calidad y transparencia en el servicio- y el medio empleado para alcanzarla -las aludidas prohibiciones o incompatibilidades-, cumple el criterio de idoneidad.

En efecto, es claramente conducente para garantizar la eficiencia e independencia de los empleados y funcionarios de la Fiscalía, el que se les impida realizar otras actividades durante la jornada laboral que puedan comprometer sus intereses o afectar la calidad del servicio que prestan⁶⁷.

5.3. Del régimen autónomo de la Fiscalía General de la Nación

5.3.1. Ya se ha hecho breve referencia al significado y consecuencias que tiene la consagración de leyes estatutarias⁶⁸. Frente a la administración de justicia se precisó que el campo de acción de una ley de tal naturaleza se concentra, exclusivamente, a aquellas disposiciones que de una forma u otra afectan la estructura general de dicha administración,

establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público⁶⁹.

En el caso de la Fiscalía General de la Nación, aunque éste es un organismo que pertenece a la rama judicial del poder público y, por tanto, está íntimamente comprometido en la administración de justicia, la propia Constitución le reconoce una autonomía administrativa y presupuestal -artículo 249- de la cual se desprenden claras consecuencias respecto de las funciones que compete desarrollar al legislador ordinario. Ello ha sido expresamente plasmado en el artículo 253 de la Carta Política que establece que será la ley la que determine la estructura y funcionamiento de la Fiscalía, el ingreso por carrera, las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia. En palabras ya expresadas por la Corte:

“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. (...)”⁷⁰

Así, 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 empleos⁷¹. Esta facultad se precisa aún más en el caso del régimen de ingreso, permanencia y desvinculación (carrera administrativa). Dice el artículo 159 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia:

“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.

Por estas razones, cuando en el Decreto Ley 261 de 2000 se regularon estos temas, precisamente a través de las normas que ahora son demandadas parcialmente, el Presidente de la República ejerció una competencia para la que estaba constitucional y legalmente habilitado. Dicha normatividad no se limitó a reproducir, entonces, el régimen general de prohibiciones e inhabilidades vigente para los empleados de la rama judicial, sino que procedió a aplicarlos a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación. Se respeta y acata, de este modo, el sistema de competencias legislativas definido por el Ordenamiento Superior.

5.4. Sobre los cargos presentados contra los artículos 78 y 81 del Decreto Ley 261 de 2000

5.4.1. Hecha la anterior precisión, corresponde ahora estudiar los cargos presentados por el actor contra las normas parcialmente demandadas. Por tratarse de disposiciones que versan sobre materias sobre las cuales la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en varias oportunidades⁷², resulta procedente ir de la mano de las consideraciones hechas por el

Tribunal en aquellas oportunidades, con el propósito de reiterar la doctrina establecida.

5.4.1.1. Al establecerse determinadas prohibiciones en el ejercicio de los cargos de la Fiscalía General de la Nación, se pretende garantizar la continua y eficiente prestación de una actividad como la investigación criminal, particularmente significativa dentro una sociedad caracterizada por altas tasas de delincuencia y la más diversas formas de criminalidad. Por otro lado, se intenta erradicar los posibles conflictos de interés que atentan contra la imparcialidad y objetividad que debe presidir la actuación de la Fiscalía, evitando así, que se comprometa la transparencia de los investigadores y demás empleados del ente acusador.

Resulta apropiado, entonces, que a los trabajadores de la Fiscalía se les impida la realización de actividades ajenas durante la jornada de trabajo, excepción hecha, claro está, de aquellas labores relacionadas con la docencia y la investigación jurídicas puesto que éstas son afines con la profundización de sus conocimientos, de los cuales, de una forma u otra, depende el cumplimiento adecuado de las funciones que se les encomiendan. En fin, hacer parte de una institución como la Fiscalía, que desarrolla una labor central en la protección, desde la perspectiva criminal, de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, tanto de los ciudadanos en general como de los propios sujetos objeto de una investigación, es un compromiso y una responsabilidad que exige dedicación exclusiva tan sólo compatible con actividades de investigación y docencia mediante las cuales se pretende crear un espacio adecuado para que los empleados y funcionarios de dicha entidad puedan desarrollar a fondo sus conocimientos y expandir la frontera de sus habilidades profesionales, de lo cual depende su ingreso, permanencia y ascenso en la función pública.

Tampoco el numeral 5º del artículo 78 del Decreto Ley 261 de 2000 vulnera la Carta Política, pues debe tenerse en cuenta que el derecho de huelga, aunque se reconoce de manera general a todos los trabajadores, encuentra una clara excepción en los casos en los que resulta comprometida la prestación de un servicio público esencial. Tales actividades, dotadas de una especial connotación dentro del ordenamiento jurídico, deben ser definidas por el legislador (artículo 56 C.P.). Recuérdese, además, que si bien a la Fiscalía General se le reconoce autonomía en ciertas materias, su función principal como máximo ente de investigación criminal, está totalmente ligada al servicio público esencial de administración de justicia -tal como lo reconoce el artículo 125 de la Ley 270 de 1996 - y, por tanto, las prohibiciones que se predicen de sus funcionarios bien pueden ser análogas a las vigentes en

la rama judicial⁷³.

5.4.1.2. Respecto de las incompatibilidades, el régimen general establecido por la Constitución para los servidores públicos (artículos 126 a 129 C.P.), puede ser complementado por el Congreso, fijando otras “de acuerdo con la materia o la responsabilidad del cargo que se trate (artículos 124, 125 y 150, numeral 23, C.P.)” ⁷⁴. En el caso de la Fiscalía General de la Nación, esta facultad ha sido desarrollada por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias precisas; tal autorización dada por el legislador ordinario “ha de tener [de cualquier forma], su norte en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad legislativa, [ordinaria o extraordinariamente ejercida], para evitar que se contraríen los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política a todos los habitantes del territorio nacional”⁷⁵. Se trata, sin duda, de limitaciones en el desempeño de actividades públicas que “hacen parte del régimen disciplinario y buscan mantener la probidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, a través del señalamiento de impedimentos legales, relacionados con la imposibilidad del ejercicio simultáneo de dos actividades o cargos que puedan poner en entredicho la transparencia debida para el normal desarrollo de la actividad pública”⁷⁶. En igual medida, pretenden evitar “que se utilice el cargo público para favorecer intereses propios o de terceros en perjuicio del interés general y de los principios que gobiernan la función pública”⁷⁷.

Dentro del marco anteriormente establecido, las causales de incompatibilidad con el ejercicio de cargos en la Fiscalía General de la Nación, a las que se refiere el artículo 81 del Decreto 261 de 2000, se ajustan a la Constitución, pues refieren una serie de circunstancias que comprometen seriamente el desempeño de las funciones asignadas a cada uno de los servidores de dicha entidad, atentando contra su independencia y comprometiendo su juicio, que siempre ha de estar desprovisto de cualquier tipo de presión política o económica. En este orden de ideas, el numeral 1º de la norma bajo estudio, objeto de la acusación, desarrolla cabalmente lo dispuesto en los artículos 127 y 128 del Estatuto Superior, precisando algunas actividades que entran en colisión con el desempeño de cargos al servicio de la Fiscalía General.

Con base en estas consideraciones los numerales 1 y 5 del artículo 78 y el numeral 1 del artículo 81 del Decreto Ley 261 de 2000 serán declarados exequibles.

IX. ARTÍCULO 125 DEL DECRETO LEY 261 DE 2000

1. Norma acusada

“Artículo 125. Una calificación insatisfactoria anual, dará lugar a la insubsistencia, previa decisión motivada del funcionario competente, contra la cual procederán los recursos ordinarios por la vía gubernativa”.

2. Argumentos de la demanda

2.1. “Este artículo lo que hace es violar la Constitución Nacional en el Capítulo 2 (sic) de la Función Pública, y más concretamente el artículo 125 que establece como regla general, la Carrera como forma más moderna y democrática de acceder a la función pública, por ello señala que ‘los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera’”⁷⁸. Dicha violación consiste, concretamente, en que la norma acusada desconoce los “principios benéficos” que tienen los cargos de carrera, relacionados con la evaluación de los méritos de los funcionarios al momento de ingresar, ascender o retirarse del servicio, la estabilidad laboral que se predica de la aplicación de criterios técnicos en la calificación del desempeño y la estricta sujeción a la ley para determinar las funciones asignadas a cada cual. Así, cuando se permite que una simple calificación insatisfactoria de un funcionario, dé lugar a la declaración de insubsistencia, se rompe todo el equilibrio sobre el que se sustenta el sistema de carrera en la provisión de cargos estatales y, por tanto, se vulnera el Ordenamiento Superior.

3. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

3.1. Según el Fiscal General, “la Carrera Administrativa es un sistema que persigue garantizar la eficiencia de la Administración Pública, y que exista igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y ascender en el servicio público, para lo cual ha de tenerse exclusivamente en cuenta el mérito de los candidatos. En este orden de ideas no basta demostrar que se tiene mérito para ingresar a desempeñar un cargo de carrera, es igualmente importante que se confirme para permanecer y ascender. Es contrario a los postulados de la Administración Pública el que un aspirante a hacer parte de ella, sólo se

preocupe por demostrar sus condiciones cuando pretenda ingresar, y que no lo haga, o no se le pueda valorar en aras a determinar que tiene calidades para permanecer o ascender”79.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. Por su parte, el Procurador General sostiene que “en el artículo 125 del Decreto 261 de 2000 se establece que una calificación insatisfactoria anual, dará lugar a la insubsistencia, previa decisión motivada del funcionario competente, contra la cual procederán los recursos ordinarios por vía gubernativa. Esta disposición armoniza con lo previsto en el artículo 125 de la Carta Política, pues en este expresamente se establece que el retiro de la carrera se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por lo tanto, la norma acusada no sólo reitera la disposición constitucional, sino que además ampara los objetivos de la carrera administrativa, en la medida que garantiza la estabilidad en el empleo a los empleados que han obtenido calificación satisfactoria, y no podría ser de otro modo, porque la carrera administrativa busca proteger los derechos laborales de quienes se encuentran escalafonados y garantizar la eficiente prestación del servicio público”80.

5. Consideraciones y fundamentos

5.1. Problema Jurídico

5.1.1. La Corte deberá analizar ahora si una disposición como la contenida en el artículo 125 del Decreto Ley 261 de 2000, al señalar que, previa decisión motivada por el funcionario competente, será posible declarar insubsistente al empleado de la Fiscalía que haya recibido una calificación insatisfactoria anual en su rendimiento, configura una violación de la Constitución, particularmente, de las normas encargadas de fijar el régimen de carrera para los empleos de los órganos y entidades del Estado.

5.1.2. Con tal propósito se procederá a señalar brevemente (i.) cuál es el sentido y alcance del régimen de carrera dentro de nuestro ordenamiento jurídico para después (ii.) hacer un análisis específico sobre la manera como dicho sistema ha sido desarrollado por el legislador extraordinario en el caso de la Fiscalía General de la Nación.

5.2. Breve alusión al sentido y alcance del régimen de carrera

5.2.1. El régimen legal al cual se somete la asignación de los empleos de los órganos y

entidades públicas apunta a que el Estado pueda contar con servidores “cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos”⁸¹. Tal propósito parte de la necesidad, propia de un Estado Social de Derecho, de contar con criterios objetivos en la selección de personal que promuevan la excelencia en el cumplimiento de las labores propias de la administración pública.

Dice el artículo 125 de la Carta Política:

“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

“Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

“El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

“El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

“En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”.

Esta disposición se fundamenta en el deseo de “hacer extensivo el principio del mérito a los trabajadores oficiales”⁸², que durante la vigencia de la Constitución del 86 tuvieron un sistema de carácter contractual –“caprichoso e inconveniente”⁸³-, para su vinculación a la función pública. Se hace necesario, entonces, que exista una carrera que se rija también por otros criterios como la capacidad, la eficiencia y la honestidad⁸⁴.

5.2.2. La Corte Constitucional por su parte, ha precisado, en diferentes sentencias⁸⁵, el contenido y alcance de la referida norma, la cual erige al sistema de carrera administrativa, como un verdadero principio constitucional⁸⁶ del ordenamiento que desarrolla instrumentos para asegurar, sobre la base del mérito laboral, académico y profesional, la igualdad de

oportunidades y el desempeño eficiente y honesto de las funciones públicas, el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro en los diferentes empleos del Estado.

La función pública presenta como propósito fundamental la defensa y realización de los intereses generales; y para ello, es necesario que se desarrolle con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, sin duda aplicables a las actividades administrativas y judiciales –artículo 209 C.P.-. Por esta vía, se crea una serie de contrapesos a “la inmoralidad, la negligencia y la falta de adecuada preparación del personal”⁸⁷ que atentan contra la calidad del servicio que prestan las entidades y órganos del Estado. Obviamente, para que los fines de la carrera sean alcanzados, ésta no puede derivar en una simple estabilidad laboral desprovista de conexión con su razón de ser primigenia: conseguir que personas de altas calidades, suficiente mérito y espíritu de consagración al servicio público conformen el cuerpo de personal del Estado.

Lo que se persigue es que en cada una de las etapas que definen la relación del Estado con sus servidores –i.e. el ingreso, la permanencia, la promoción y la salida- se disponga de herramientas adecuadas para que las funciones públicas sean desarrolladas por personas idóneas que cumplen con requisitos que garantizan la calidad de su labor y su vocación de servir a la comunidad (artículo 2 C.P.), y para que sus elevadas condiciones sean refrendadas durante el transcurso del vínculo con el Estado, logrando el mejoramiento progresivo del servicio que se presta. De ahí que la estabilidad relativa de los empleados de carrera “no puede oponerse a la posibilidad de consagrar causales de separación en aquellos casos previstos en la ley, que constituyan razón suficiente que justifique la adopción de la medida”⁸⁸. La Constitución admite por tanto, que “el retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley” –artículo 125 C.P.-.

5.3. Del régimen de carrera de la Fiscalía General de la Nación

5.3.1. El régimen de carrera previsto por la Constitución para los funcionarios públicos (artículos 126 a 129 C.P.) puede ser desarrollado y complementado por el legislador, dentro del ámbito de sus competencias, bien por vía general (v.gr. Ley 027 de 1992), o de manera específica como en el caso de la carrera administrativa de los servidores de la Fiscalía General de la Nación (artículos 125, 150 numeral 23 y 253 C.P.), siempre con arreglo a los

principios básicos que la rigen y el respeto por los valores, fines, derechos y deberes constitucionales.

Así mismo, el legislador “al hacer uso de su libertad de configuración del régimen de carrera de la Fiscalía General de la Nación, debe observar las previsiones contenidas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, por cuanto ésta, en desarrollo del artículo 152 de la Constitución, ha regulado la carrera administrativa en la rama judicial, de la cual forma parte aquélla (arts. 156, 157 y 159)”⁸⁹.

Así, la Ley 270 de 1996 señala características singulares, del régimen especial de carrera administrativa de la Fiscalía en los siguientes términos:

“Los cargos de libre nombramiento y remoción, así como los de carrera, serán 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 los grados previstos para éstos”.

La Corte al hacer el análisis de constitucionalidad del referido artículo 159 consideró:

“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”⁹⁰.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia estableció, además, una serie de principios sobre el régimen de carrera de los servidores de la administración de justicia que, como se acaba de ver, deben ser respetados por el legislador ordinario a la hora de desarrollar la materia respecto de la Fiscalía General de la Nación, sin que ello menoscabe su autonomía.

El antecedente inmediato del artículo 125 del Decreto Ley 261 de 2000 se encuentra, entonces, en la propia Ley 270 de 1996. Dice el artículo 171:

“ARTICULO 171. EVALUACION DE EMPLEADOS. Los empleados de carrera serán evaluados por sus superiores jerárquicos anualmente, sin perjuicio de que, a juicio de aquéllos, por necesidades del servicio se anticipe la misma.

“La calificación insatisfactoria de servicios dará lugar al retiro del empleado. Contra esta decisión proceden los recursos de la vía gubernativa”.

En consecuencia, para el caso de la Fiscalía General de la Nación, resulta ajustado a la Carta Política que el Presidente de la Republica, expresamente autorizado por el legislador, haya regulado lo concerniente al régimen de carrera de dicha entidad (Capítulo VI del Decreto Ley 251 de 2000) y, particularmente, lo relativo a la calificación de servicios –objeto del artículo 125, parcialmente demandado-. Al hacerlo, además de ejercer una competencia para la que contaba con autorización, desarrolló los principios sobre carrera administrativa señalados por la Constitución y no atentó contra la estabilidad de los funcionarios de la Fiscalía, pues como ha quedado dicho, el régimen especial que se les aplica en materia laboral comprende, no sólo a las condiciones de acceso o separación de la función pública, sino también las de permanencia y satisfactorio cumplimiento de las labores asignadas.

5.3.2. Además, el efecto establecido –i.e. la desvinculación del funcionario por una calificación insatisfactoria de sus servicios-, resulta razonable por los siguientes motivos⁹¹:

5.3.2.1. La finalidad de la medida es constitucionalmente válida –artículo 125 C.P.- e importante porque vela por la eficaz prestación de un servicio público esencial comprometido con la protección de los derechos de los ciudadanos e íntimamente ligado con la realización de los fines encomendados al Estado Social de Derecho –artículo 2 C.P.- .

5.3.2.2. La medida controlada es legítima, puesto que no emplea ningún criterio de diferenciación prohibido entre los sujetos a los que se aplica la disposición: cobija a todos los empleados y funcionarios de la Fiscalía.

5.3.2.3. La relación entre el fin perseguido por la norma –la buena prestación del servicio en condiciones de idoneidad, regularidad y constante mejoramiento-, y el medio empleado para

alcanzarlo -la continua supervisión y calificación de las labores realizadas- es efectivamente conducente, pues contribuye, estrecha y efectivamente, a servir los intereses generales de la comunidad y a cumplir con los principios de moralidad y eficacia, propios de la función administrativa -artículo 209 C.P-. Además, la sanción que se impone no corresponde al ejercicio arbitrario del poder que posee el funcionario competente -debe ser motivada-, ni está exenta de control -contra ella proceden los recursos de la vía gubernativa-. Tampoco es el resultado de un procedimiento secreto o desconocido para el funcionario, pues los empleados de la Fiscalía ejercen competencias regladas -artículo 122C.P.-92 de forma tal que conocen con suficiencia los requerimientos y objetivos que han de cumplir en el ejercicio de su cargo.

Por estas razones, la expresión demandada del artículo 125 del Decreto Ley 261 de 2000, será declarada exequible.

X. 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

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1546 de 2000 que declaro la exequibilidad del artículo 9 del Decreto Ley 261 de 2000, salvo las expresiones ´crear, suprimir, fusionar y...y... número´” contenidas en dicho precepto.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 34 del Decreto Ley 261 de 2000 por las razones señaladas en este fallo.

Tercero.- Declararse INHIBIDA para conocer de la demanda presentada contra el los numerales 4 y 5 del artículo 52 del Decreto Ley 261 de 2000 por cuanto la acusación que presenta el actor no contiene argumentos que se puedan predicar de las normas impugnadas.

Cuarto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1505 de 2000 en la que se declaró exequible integralmente -incluido el párrafo-, el artículo 54 del Decreto Ley 261 de 2000.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLES los numerales 1 y 5 del artículo 78 y el numeral 1 del artículo 81 del Decreto Ley 261 de 2000.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE las expresiones demandas del artículo 125 del Decreto Ley 261 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 De esta etapa del proceso le correspondió conocer a la Magistrada (E) Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

2 Cfr. folio 30.

3 Cfr. folio 44 del expediente. El auto mediante el que se decide el recurso de súplica fue proyectado por el Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

4 Existen casos en los que se realizaba la unidad normativa entre las normas del decreto acusado y la ley de facultades, entrando a analizar si la ley habilitante respetó los parámetros señalados por la Constitución de acuerdo con el artículo 150, numeral 10 C.P, (por ejemplo, las sentencias C- 246 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-255/95 M.P. Jorge Arango Mejía), pero también hay pronunciamientos en los que el examen se limita a estudiar las normas impugnadas del decreto ley (sentencias C-180 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-405 DE 1997 M.P. Fabio Morón Díaz).

5 Corte Constitucional Sentencia C-1316 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz. La Corte Constitucional consideró “que el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573/2000 y el decreto 266 de 2000, en su integridad, deben ser retirados del ordenamiento positivo, a partir de su promulgación. El primero, por infringir el artículo 150-10 de la Constitución al señalar una norma inexistente, como límite material de las atribuciones conferidas, tornándolas en imprecisas; y el segundo, como consecuencia de la declaración de inexequibilidad del primero, que es la norma que le sirvió de fundamento para su expedición”. En dicha oportunidad los magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur presentaron salvamentos

de voto.

6 Corte Constitucional Sentencia C-292 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta oportunidad no se revisó si la Ley que confería facultades extraordinarias al Presidente había seguido los límites establecidos por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política. Si bien la sentencia fue aprobada con tres salvamentos de voto, los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett, se apartaron de la decisión mayoritaria respecto de otros puntos, pero compartieron la nueva doctrina allí señalada.

7 De este modo, además de proteger el derecho de participación de los ciudadanos mediante la acción pública de inconstitucionalidad y preservar el espacio deliberativo de dicho mecanismo, se aplica rigurosamente la jurisprudencia de la Corte en la materia. Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-320 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se declaró la constitucionalidad de varias normas de la Ley 181 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el sistema nacional del deporte”, haciendo unidad de materia entre los artículos 32 y 61, originalmente demandados con los artículos 34, 35 y 36, indisolublemente ligados con aquellos.

8 Cfr. folio 8 del expediente.

9 Ibid.

10 Cfr. folio 9 del expediente.

11 Ibid.

12 Cfr. folio 59 del expediente.

13 Dice el precepto aludido:

“ARTICULO TRANSITORIO 5. Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal;

- b) Reglamentar el derecho de tutela;
- c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura;
- d) Expedir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992;
- e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales.

14 Corte Constitucional Sentencia C-1546 de 2000 M.P. Jairo Charry Rivas. En esta oportunidad la Corte revisó los artículos los artículos 9, 17 (parcial), 39 (parcial) y 107 del Decreto Ley 261 de 2000.

15 Corte Constitucional Sentencia C-032 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. En este caso, los actores demandaron, parcialmente, dos artículos pertenecientes a la Ley 188 de 1995 (Plan Nacional de desarrollo e inversiones 1995-1998) que reorganizaban algunas funciones a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Los peticionarios consideraron que tales normas vulneraban el contenido del artículo 20 Transitorio de la Constitución, pues el Gobierno Nacional, con base en las recomendaciones de la comisión de que trata dicho artículo, ordenó, a través del artículo 124 del Decreto 2171 de 1992, suprimir el Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Al declarar la exequibilidad de las normas impugnadas, la Corte consideró que las recomendaciones emanadas del desarrollo de los artículos transitorios de la Constitución no constituían obligaciones ineludibles para los órganos estatales, sino directrices que daban salida a algunos problemas nacidos de la transición entre dos regímenes constitucionales. En ese mismo orden de ideas se consideró que las normas expedidas en cumplimiento de los procedimientos establecidos en dichas disposiciones transitorias, no obstante tener base constitucional directa, no dejaban de ser actos equiparables a una ley ordinaria (Cfr. Consideración 1 del fallo).

16 Así lo expresó la citada sentencia C-032 de 1996. Este criterio fue reiterado por la sentencia C-1546 de 2000 (Infra. Nota 14).

17 Cfr. Ibid.

18 Ponencia para primer debate: Fiscalía General de la Nación. Ponente: Carlos Daniel Abello Roca. Gaceta Constitucional N°. 81 páginas 13 y 14 y Gaceta Constitucional N°. 90 páginas

15 y 16. De esta forma se modificó la propuesta presentada por el Gobierno sobre el particular que seguía una concepción del esquema acusatorio similar al vigente en otros sistemas jurídicos (v.gr. Estados Unidos). 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).

19 Como ya se ha dicho, bien puede revisarse la sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

20 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.

21 Ibid. 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).

22 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.

23 Cfr. Ley 270 de 1996.

24 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.

25 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 inexecutable 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.

26 “Los estatutos orgánicos son normas ordinarias que sistematizan u organizan un ente o

una materia. Por ende, la regulación a través de un estatuto orgánico no está sometida a reserva de ley, como quiera que las materias que no pueden ser delegadas por el Congreso son taxativas y no admiten interpretación extensiva. En consecuencia, los estatutos orgánicos pueden ser expedidos por el Legislador ordinario o extraordinario". Cfr. Sentencia C-1546 de 2000 M.P. Jairo Charry Rivas (Infra. Nota 14).

27 Cfr. Infra nota 25.

28 Al respecto se pueden consultar los folios 13 y siguientes del expediente.

29 Cfr. folio 67 del expediente.

30 M.P. Jairo Charry Rivas.

32 Cfr. folio 15 del expediente.

33 Cfr. folio 16 del expediente.

34 Ibid.

35 Cfr. folio 65 del expediente.

36 Ibid.

37 Ibid.

38 Cfr. folio 82 del expediente.

39 Dice el artículo 33 de la Ley 270 de 1996:

DIRECCION, COORDINACION Y CONTROL DE LAS FUNCIONES DE POLICIA JUDICIAL. El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir, coordinar y controlar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional, demás organismos previstos en la Ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal General les haya atribuido tales funciones, todas las cuales ejercerá con arreglo la ley, de manera permanente, especial o transitoria directamente o por conducto de los organismos que ésta señale.

La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor.

El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor público que omita el cumplimiento de tales órdenes, directrices, orientaciones y términos. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la Fiscalía, el Fiscal que dirija la investigación lo pondrá a disposición de su nominador quien iniciará el proceso disciplinario correspondiente, sin perjuicio de las demás investigaciones a que haya lugar.

PARAGRAFO. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y funciones de Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 277 de la Constitución Política”.

La única diferencia entre el texto del artículo 33 de la Ley Estatutaria y del artículo 33 de del Decreto Ley 261 de 2000 está en la función de control que en el Decreto no se menciona.

40 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.

41 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”.

42 La única diferencia entre el texto del artículo 33 de la Ley Estatutaria y del artículo 33 de del Decreto Ley 261 de 2000 está en la función de control que en el Decreto no se menciona (Cfr. Infra. nota 39).

43 Cfr. artículo 30 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Como ya se ha visto, el campo de acción de la ley mediante la que se defiere la organización de la estructura y funcionamiento de la Fiscalía, se limita a “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 funciones” (Cfr. Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

44 Cfr. Sentencia C-662 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz (Infra. Nota 41).

45 Cfr. folio 14 del expediente.

46 Ibid.

47 Cfr. folio 67 del expediente.

48 Cfr. folio 86 del expediente.

49 Cfr. artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

50 Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de los normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;
3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

El inciso segundo de este artículo fue declarado inconstitucional por la sentencia C-003 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

51 Corte Constitucional Sentencia C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Esta sentencia declaró la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y estableció el punto de partida de la jurisprudencia constitucional respecto de la sistematización de los requisitos que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Los lineamientos generales sobre la materia han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-504 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-609 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); C-236 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); y, C- 447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Ciertamente, existen muchos otros pronunciamientos sobre el particular que desarrollan y precisan los elementos esbozados en estos fallos. Cuando sea necesario, se harán las referencias puntuales a los textos citados.

52 Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

53 Ibid.

54 Esta norma hace parte del Capítulo II (De la estructura y funciones específicas) del Título IV (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses) del Decreto Ley 261 de 2000.

55 Cfr. numeral 1 del artículo 52 del Decreto Ley 261 de 2000.

56 Recuérdese, además, que de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses está “adscrito a la Fiscalía General de la Nación”.

57 Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 DE 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

58 Ibid.

59 Esta es la posición asumida por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional (Infra. Nota 57). En todo caso, no puede perderse de vista, y así lo reconoce la doctrina constitucional referida, que el escenario inicial en donde debe efectuarse la valoración de la demanda en el cumplimiento de los requisitos legales, es, por razones de economía procesal, el de la admisión de la demanda (Cfr. sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Infra. Nota 57).

61 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

62 Cfr. folio 17 del expediente.

63 Cfr. folio 22 del expediente.

64 Cfr. folio 66 del expediente.

65 Estos son los textos de la Ley Estatutaria:

ARTICULO 151. INCOMPATIBILIDADES PARA EJERCER CARGOS EN LA RAMA JUDICIAL. Además de las previsiones de la Constitución Política, el ejercicio de cargos en la Rama Judicial es incompatible con:

1. El desempeño de cualquier otro cargo retribuido, o de elección popular o representación política; los de árbitro, conciliador o amigable componedor, salvo que cumpla estas funciones en razón de su cargo; de albacea, curador dativo y, en general, los de auxiliar de la justicia.

(...)

ARTICULO 154. PROHIBICIONES. A los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, según el caso, les está prohibido:

1. Realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo, salvo la excepción prevista en el Parágrafo 2o. del artículo 151.
2. Abandonar o suspender sus labores sin autorización previa.
3. Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados.
4. Proporcionar noticias o informes e intervenir en debates de cualquier naturaleza sobre asuntos de la administración de justicia que lleguen a su conocimiento con ocasión del servicio.
5. Participar en actividades que lleven a la interrupción o mengua de la prestación del servicio público de administración de justicia.

(...)

66 Artículo 159.

67 En este caso, si bien el legislador ordinario puede ejercer su libertad de configuración para fijar el régimen de carrera que se aplicará a la Fiscalía General de la Nación –“régimen de carrera autónomo” en los términos del artículo 159 de la Ley 270 de 1996-, es necesario aplicar un juicio de razonabilidad intermedio respecto de las normas que consagran prohibiciones e incompatibilidades, entre otras razones, porque potencialmente pueden afectar derechos fundamentales de los empleados y funcionarios de la Fiscalía –v.gr. la igualdad- Cfr. Supra nota 92.

68 Cfr. Infra. Apartado V, Consideraciones y fundamentos 5.2.2.

69 Ibid.

70 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 párrafo 3 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000 y contra el artículo 107 del Decreto Ley 261 de 2000.

71 Cfr. una vez más, el artículo 30 de la Ley 270 de 1996.

72 De manera puntual, el contenido de las expresiones demandadas aquí recoge el de los artículos 154 y 151 -respectivamente- de la Ley 270 de 1996, cuyo proyecto fue objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional. Ahora bien: la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 78 del Decreto Ley 261 de 2000 -referida al párrafo 2 del artículo 81 del mismo Decreto- es igual (dentro del ámbito de su competencia) a la señalada por el artículo 154 de la Ley 270 de 1996 -sólo que en la Ley Estatutaria la excepción se encuentra en el párrafo 2 del artículo 151-. La aludida excepción -para el caso de la Fiscalía- dispone: “Los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación podrán ejercer la docencia universitaria en materias jurídicas hasta por cinco horas semanales siempre que no se perjudique el normal funcionamiento del despacho judicial. Igualmente, con las mismas limitaciones, puede realizar labor de investigación jurídica e intervenir a título personal en Congresos y Conferencias”.

73 Dice el inciso primero del artículo 365 de la Constitución: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” -énfasis no original-.

74 Este es el criterio al que la Corte hace alusión al estudiar el artículo de la Ley 270 de 1996 que señala las incompatibilidades con el ejercicio de cargos en la rama judicial. Cfr. Sentencia 037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

75 Corte Constitucional Sentencia C-617 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte declaró exequibles los literales b. y d. del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Dichas disposiciones regulan asuntos relacionados con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los personeros municipales. La cita hecha hace parte de las consideraciones generales sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que desarrolla la Constitución Política.

76 Corte Constitucional Sentencia C-307 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Este Tribunal declaró exequibles las expresiones “concejales y miembros de las juntas administradoras locales” y el literal b), del numeral primero (1o.), del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 (Código Único Disciplinario), bajo el entendido de que subsisten las incompatibilidades y las excepciones a éstas, legalmente establecidas.

77 Corte Constitucional Sentencia C-426 de 1996 M. P. Hernando Herrera Vergara. Se declara la exequibilidad del literal b) del numeral 1o. del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 Código Disciplinario Único), “siempre que se entienda que la incompatibilidad allí establecida para los Diputados, se refiere a las controversias y asuntos en los que se discutan intereses del Departamento, o aquellas que deban ser decididas por una entidad administrativa del orden departamental”.

78 Cfr. folio 20 del expediente.

79 Cfr. folio 68 del expediente.

80 Cfr. folio 23 del expediente.

81 Corte Constitucional Sentencia C-391 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad de los artículos 2 y 4 (parcialmente demandados) de la Ley 27 de 1992 “Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”.

82 Tal es la razón en la que se sustenta la inclusión de un sistema de carrera administrativa en el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N°. 30 (Título: De la Administración Pública, Autor: Carlos Fernando Giraldo Angel). Cfr. Gaceta Constitucional N°. 20 página 18. En las Gacetas Constitucionales no aparece ninguna otra referencia sustancial a la discusión del tema por parte de la Comisión Tercera o de la plenaria de la Asamblea.

83 Ibid.

84 Estos son los criterios que el Gobierno Nacional consagró respecto de la carrera administrativa en su Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia,

texto guía en los debates de la Asamblea Constituyente (Cfr. artículo 136).

85 Se pueden consultar, entre muchas, las recientes sentencias: C-199 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-302 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-368 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-370 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-456 de 1999 M.P. Martha Victoria Sachica; C-506 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz; C-642 de 1999 M.P, Antonio Barrera Carbonell; C-746 de 1999 M.P. Antonio Barrera Carbonell; ; C-109 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. C-370 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-486 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-560 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz Se señalan, a modo simplemente enunciativo, una variedad de fallos que desarrollan innumerables aspectos del régimen de carrera administrativa vigente en diversas ramas del ordenamiento. Todos estos pronunciamientos giran alrededor de los principios trazados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a los que se hará referencia concreta en los casos que sea necesaria.

86 Tal es la jerarquía que la jurisprudencia, en aplicación de la Constitución ha dado a la carrera administrativa. Puede consultarse la sentencia C- 563 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz. Se declara la exequibilidad de los artículos 2, 4 y 50 de la Ley 443 de 1998 “Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”. Allí se afirmó, siguiendo la doctrina establecida en la sentencia T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón: “Ha distinguido esta Corporación entre principios y valores constitucionales, definiendo los primeros como ‘...aquellas prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata tanto para el legislador como para el juez constitucional. ...Ellos se refieren a la naturaleza política y organizativa del Estado y de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Su alcance normativo no consiste en la enunciación de ideales que deben guiar los destinos institucionales y sociales con el objeto de que algún día se llegue a ellos; su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológica-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser’”.

87 Cfr. sentencia C-391 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo (la Corte declaró, en esta oportunidad, la constitucionalidad de los artículos 2 y 4 parciales de la Ley 27 de 1992

“Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”). Allí se afirma que la lucha contra estas patologías sociales “no podría cumplirse a cabalidad sin un aparato estatal diseñado dentro de claros criterios de mérito y eficiencia, para lo cual no resulta necesario su excesivo tamaño ni un frondoso árbol burocrático, sino una planta de personal debidamente capacitada y organizada de forma tal que garantice niveles óptimos de rendimiento.

88 Corte Constitucional Sentencia C-048 DE 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara. La Corte declaró la exequibilidad de los artículos 44, literal d), y 66 literal b) del Decreto 2147 de 1989, “Por el cual se expide el Régimen de Carrera de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”.

89 Corte Constitucional Sentencia C-1381 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell. La Corte declaró exequible el artículo 129 (Del retiro de la carrera de la Fiscalía General de la Nación) del Decreto Ley 261 de 2000.

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

91 Nuevamente, los elementos que constituyen el juicio de razonabilidad que realizará la Corte, son tres: 1. que la finalidad de la medida sea constitucionalmente válida e importante, 2. que el medio que emplea para cumplir dicha finalidad sea legítimo, pues no emplee ningún criterio de diferenciación sospechoso o prohibido, y 3. que se presente una relación de medio a fin efectivamente conducente. El nivel de intensidad del examen será intermedio porque la medida puede potencialmente afectar derechos fundamentales de los empleados y funcionarios de la Fiscalía .

92 Dice el inciso primero de la norma Superior: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.