

C-743-98

Sentencia C-743/98

MINISTERIO PUBLICO-Autonomía e independencia como órgano de control

En la Constitución Política de 1991, el Procurador General de la Nación no depende ya, en sus funciones del Presidente de la República. Ello obedece a la filosofía que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según la cual los órganos de control no deben depender ni funcional ni orgánicamente de los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia no sólo implica en sí misma una contradicción lógica irreconciliable, sino que por sobre todo, incide negativamente en el ejercicio efectivo del control. En la actual Carta Política, la Procuraduría General de la Nación es, pues, un órgano autónomo e independiente de la rama ejecutiva del poder público, al tenor del artículo 275 de la Constitución Política, en concordancia con los ya citados artículos 113 y 117 Superiores.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Supremo director

La fijación de las políticas y orientaciones generales de la gestión por el Procurador General de la Nación, es, pues, el instrumento que convierte los enunciados constitucionales en prioridades estratégicas de acción y que permite redefinirlas y priorizarlas en función de las cambiantes exigencias del acontecer nacional. De hecho, con base en tales lineamientos y orientaciones generales, es que cada una de las áreas y dependencias que integran su estructura, en los distintos niveles, deben a su turno, formular el plan de acción que ejecutarán para traducir en ejecutorias y resultados tangibles las prioridades estratégicas de acción y de intervención que le corresponde fijarles al Procurador General de la Nación, en su condición de “supremo director del Ministerio Público”, bien de manera directa o, con la asesoría de sus órganos consultores y asesores.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Intervención

En cuanto concierne a esta función, es también pertinente señalar que la Constitución de 1886 asignaba al Ministerio Público la “defensa de los intereses” de la Nación. Así lo preveía su artículo 143, según el cual correspondía “a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación”. Esta función fue cualitativamente modificada por la Constitución de 1991. En efecto, el Constituyente de 1991 al incluirla en un nuevo texto, la dotó de mayor entidad, dada la significativa riqueza axiológica que le agregó, en el que corresponde al actual numeral 7°. del artículo 277 de la Carta.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Interpretación constitucional de intervención cuando sea necesario

En sentir de la Corte, mediante el contenido normativo que se interpreta, la Constitución Política radica en cabeza del Procurador General de la Nación una importante competencia de regulación normativa para que, atendidos los requerimientos coyunturales de la Nación, ejerza la función de “supremo director del Ministerio Público” fijando las políticas, señalando los criterios e impartiendo las directrices que, según las urgencias nacionales, determinen su necesaria intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, en

defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales, quedando obviamente a salvo las competencias que le corresponden al legislador, según lo determinan expresamente los artículos 150, numeral 23 y 279 de la C.P.. Significa lo anterior que, además de aquellos casos en los que la Ley hace obligatoria la intervención del Ministerio Público, esta será igualmente imperativa, aunque, desde luego en forma selectiva cuando el Procurador, así lo considere “necesario” para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

La Corte constata que algunas de las funciones que le atribuye el Legislador, también comportan de suyo una importante competencia de regulación, que apareja un deber de reglamentación bien, de aquellas materias que le reserva el Legislador o, de los aspectos que por preverse que puedan requerir mayor desarrollo normativo, según sean las necesidades nacionales o las del servicio, con esos propósitos en mente, le defiere el Congreso.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Carácter imperativo del deber de fijar por vía de reglamentación general criterios de intervención

A juicio de esta Corte, por tratarse de una competencia cuyo desarrollo es indispensable para traducir los postulados constitucionales que se han estudiado en resultados concretos, que además actualiza y da concreción al marco funcional que, conforme a la Constitución Política y a la ley, constituye la misión institucional del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación, como su supremo director, tiene el deber constitucional de darle cumplido desarrollo. Se trata de un instrumento de importancia estratégica crítica para el eficaz cumplimiento de tales funciones constitucionales y legales, y para asegurar la coherencia, armonización y necesaria coordinación que debe existir entre la gestión a cargo de las Procuradurías Delegadas, de las Procuradurías Territoriales y de los agentes del Ministerio Público, atendidos, desde luego, sus ámbitos de competencia funcional, material y territorial.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Distribución de competencias por factor territorial

En forma análoga a lo que acontece en materia judicial, el Legislador adoptó como criterios generales para la distribución de competencias entre las distintas dependencias que, de acuerdo a la estructura fijada por la Ley 201 de 1995, integran la Procuraduría General de la Nación, los tradicionales material, subjetivo y territorial. Ahora bien, en cuanto concierne al concreto punto que es materia de cuestionamiento constitucional en la presente demanda es importante tener en cuenta que, sólo en el caso de Santa Fe de Bogotá y de Cundinamarca, algunas de las competencias atinentes a las funciones de Ministerio Público -como en materia civil y laboral que son objeto de examen-, las radicó el Congreso de la República en cabeza de las Procuradurías Delegadas, las cuales también tienen su asiento en la sede central, ubicada en el Distrito Capital -por lo que el criterio de radicación sigue correspondiendo a la ubicación geográfica-, en consideración, entre otras, a la congestión que en materia disciplinaria históricamente ha aquejado a la Procuraduría Departamental de Cundinamarca.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Exhortación para señalar criterios de intervención

La Corte estima necesario que el Procurador General de la Nación, expida dicha regulación normativa que señale los criterios con fundamento en los cuales los delegados y agentes del Ministerio Público en lo Civil y Laboral, intervendrán obligatoriamente, en los procesos y ante

las autoridades judiciales o administrativas, para la eficaz defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. Dicha regulación normativa además, debe señalar los criterios y la orientación general que habilite a las Procuradurías Delegadas en lo Civil y en lo Laboral, para efectivamente ejercer la coordinación de las intervenciones que, en consonancia con tales directrices, deban adelantar las Procuradurías Territoriales y los Agentes del Ministerio Público en estas áreas, en sus respectivas jurisdicciones. La Corte reitera así, el pensamiento que ha consignado en anteriores providencias en las que, ha adoptado análoga determinación a la que se plasma ahora en esta providencia, respecto del señor Procurador General de la Nación.

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA-Alcance

Resulta pertinente tener en cuenta que el artículo 113 de la actual Carta Política, al preceptuar que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines,” mantuvo el principio de la colaboración armónica que venía siendo consagrado para las ramas del Poder desde la Constitución anterior, conforme a lo establecido en la reforma constitucional de 1945. La modificación introducida en la Constitución de 1991 consistente en que la colaboración armónica se predica no ya de las ramas del poder público, sino de los “diferentes órganos del Estado”, incluídos los “autónomos e independientes” a que hace referencia el inciso segundo del artículo 113, refuerza la tesis que esta Corte reitera. En su concepto, ciertamente, esta modalidad de actuación es expresión prístina del deber de colaboración que la actual Carta Política, hace extensivo a los órganos autónomos y, que por ende, también se predica de la Corte Constitucional respecto del Ministerio Público.

Referencia: Expediente D-2090

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 102 (parcial) y 114 (parcial) de la Ley 201 de 1995, “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo

Temas:

La naturaleza jurídica del

Ministerio Público en la

Constitución de 1991;

La autonomía e independencia del Ministerio Público, en cuanto órgano de control;

El Procurador General de la Nación, Supremo Director del Ministerio Público;

La intervención del Procurador, por medio de sus delegados y agentes en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales;

La interpretación constitucional del sentido normativo de la expresión “cuando sea necesario,” contenida en el numeral 7º. del artículo 277 C. P.

La competencia residual de regulación normativa que defiere el Legislador en el Procurador General de la Nación;

El carácter imperativo del deber de fijar, por vía de reglamentación general, los criterios de intervención necesaria del Ministerio Público para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o, de los derechos y garantías fundamentales, en desarrollo del artículo 277-7 C. P.

La ley 201 de 1995 y la distribución de competencias atendido el factor territorial.

Exhortaciones

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre dos (2) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la H. Corte Constitucional, a resolver la demanda promovida por el ciudadano CARLOS ALBERTO MAYA RESTREPO en contra de los artículos 102 (parcial) y 114 (parcial) de la Ley 201 de 1995, “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

Por auto del 17 de junio de 1998, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda; ordenó la fijación en lista y el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia. Dispuso, además, que se cursaran las comunicaciones de rigor a quienes al momento de la fijación en lista del negocio, ostentaban las investiduras de Secretario General de la Presidencia de la República y de Ministros de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos, como se encuentran, los requisitos que para esta índole de asuntos, contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

I. EL TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

Se transcriben a continuación los artículos demandados, de acuerdo a la publicación de la Ley 201 de julio 28 de 1995 en el Diario Oficial No. 41950 del 2 de agosto de 1995, destacándose en negrillas los apartes parcialmente acusados:

“ ...

LEY 201 DE 1995

(julio 28)

Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

...

Artículo 102.- Competencia de la Procuraduría Delegada en lo Civil. Corresponde a la Procuraduría Delegada en lo Civil:

...

a. Ejercer las funciones de Ministerio Público ante las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Santafé de Bogotá, D.C. y Cundinamarca;

b. Ejercer las funciones de Ministerio Público ante los Jueces Civiles del Circuito de Santafé de Bogotá;

...

e) Coordinar con los Procuradores Departamentales las funciones de Ministerio Público que se adelanten ante los Tribunales de Arbitramento fuera de Santafé de Bogotá, D.C.;

...

Artículo 114.- Competencia de la Procuraduría Delegada en lo Laboral. Corresponde a la Procuraduría Delegada en lo Laboral:

...

b) Ejercer las funciones de Ministerio Público ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca, y ante los jueces laborales del Circuito de Santafé de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca, en aquellos procesos donde sea parte la Nación, las Entidades Territoriales, las Entidades Descentralizadas, o las Instituciones de derecho social o de utilidad común;

c) Actuar ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca, y ante los jueces laborales del Circuito de estos dos Distritos Judiciales en los procesos de fuero sindical.

..."

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes acusados quebrantan el artículo 277-7 de la

Constitución Política por cuanto, en su criterio, limitan el ejercicio de la función de intervención que le compete cumplir a la Procuraduría General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario defender el orden jurídico, el patrimonio público, o los derechos y garantías fundamentales “a un pedazo del territorio nacional”, al determinar que “sólo se ejercería en Santafé de Bogotá y en el Departamento de Cundinamarca, violando de contera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución”.

Estima el actor que la efectividad del derecho de defensa y de todas las garantías procesales reclaman “la intervención integral de la Procuraduría General de la Nación”, porque el Constituyente “promulgó la Constitución para todo el territorio nacional”, no siendo válido que el Congreso de la República haya legislado para una porción de ese territorio, “olvidándose del resto del país”.

Sostiene que en la Constitución anterior el Ministerio Público no tenía intervención en los procesos entre particulares, y sólo se limitaba excepcionalmente a los casos expresamente señalados por la Ley. Es del parecer que la actual Carta Política “determina al Ministerio Público como un verdadero sujeto procesal, al cual obligatoriamente debe notificarse en forma personal, so pena de nulidad absoluta y de violación también del principio del debido proceso.”

Por lo demás, en su sentir la expresión “cuando sea necesario” que el Constituyente de 1991 consignó en el numeral 7º. del artículo 277 de la Carta relieves “... la urgencia de esa intervención, bien a solicitud de las partes, bien porque así lo descubra (sic) el agente del Ministerio Público y no significa un criterio subjetivo, al libre albedrío de este.”

I. INTERVENCION OFICIAL

1. En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador, la abogada MONICA FONSECA JARAMILLO, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, defendió la constitucion-alidad de los apartes acusados.

La interviniente recuerda que la Constitución consagra los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales y que la misma Carta defiere al legislador la determinación de la estructura y del funcionamiento del Ministerio Público.

Recuerda, así mismo, que para su funcionamiento la Procuraduría General de la Nación fue dividida en Procuradurías delegadas, regionales, departamentales, distritales, metropolitanas y provinciales, las que, a su turno, ejercen funciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, y en materia penal, disciplinaria, penal, militar y civil; ante las autoridades judiciales y administrativas, en asuntos de familia, ambientales, agrarios y en materia laboral.

Destaca la interviniente que, según el artículo 68 de la Ley 201 de 1995, las Procuradurías Departamentales intervienen eventualmente como Ministerio Público ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Salas Civil y Laboral, con excepción de los Tribunales

Superiores de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y Cundinamarca, “ante los cuales intervendrá la Procuraduría Delegada en lo Civil” .

Agrega que tratándose de los Jueces del Circuito en materia civil y laboral, actúan las Procuradurías distritales, metropolitanas y provinciales, al tenor de lo dispuesto en los artículos 69 literal h), 70 literal h) y 71 literal g), respectivamente.

Del anterior recuento normativo la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho deduce que no existe el vacío planteado por el actor y que los cargos de la demanda no están llamados a prosperar.

2. Intervino también el abogado JUAN FERNANDO ROMERO TOBON en su calidad de apoderado especial del señor ministro de Hacienda y Crédito Público y como ciudadano en ejercicio, para solicitar la declaración de exequibilidad de los segmentos acusados.

El interviniente realiza una detallada exposición acerca de la regulación constitucional del Ministerio Público y reconoce que “la premisa de la que parte el peticionario para estructurar su cargo es acertada”, pues “instituciones como la Procuraduría deben estar organizadas de forma tal que les sea posible acudir pronta e idóneamente a todos los rincones de la Nación”.

Sin embargo, considera que los cargos son infundados pues resultan del error de la demanda “que se concreta en una lectura incompleta de la normatividad..”.

Para demostrarlo se refiere a la organización del Ministerio Público, plasmada en las Leyes 24 de 1992, 136 de 1994 y 201 de 1995, destacando de esta última los artículos 68 a 71 para concluir que “dicha organización retoma la prevista en el ámbito territorial concebido en la Constitución, lo que garantiza tanto la cobertura como el grado de detalle que exige una función como la encomendada sin que, desde esa perspectiva, subsistan vacíos o ausencias en su prestación”.

Así pues, para el interviniente, no constituye motivo de inconstitucionalidad el que “la lectura realizada por el actor no se corresponda con lo previsto en el texto de la Ley 201”.

Por otra parte el interviniente señala que la propia Constitución condiciona la intervención del Ministerio Público a la necesidad de defender el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales, no siendo, por ende, obligatoria en todos los procesos.

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación (E) rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte “Declarar CONSTITUCIONALES en lo acusado, los artículos 102 y 114 de la Ley 201 de 1995”.

Luego de efectuar un examen de las normas constitucionales y de las pertinentes de la Ley 201 de 1995, el Jefe del Ministerio Público concluye que no es cierto “que las normas acusadas restringen la competencia de la Procuraduría General de la Nación en materia civil

y laboral a Santafé de Bogotá y Cundinamarca, pues si bien el legislador previó que las Procuradurías Delegadas en lo Civil y en lo Laboral tendrían competencia exclusivamente en las entidades territoriales antes referidas, también determinó el funcionario competente para intervenir como Ministerio Público en los asuntos civiles y laborales que se adelanten ante los despachos judiciales del resto del territorio nacional”.

Agrega el señor Procurador que la distribución de competencias prevista en la Ley es razonable, porque permite una actuación ágil y eficaz de los funcionarios que ejercen funciones de Ministerio Público “ya que la ubicación de sus sedes coincide con la de los despachos judiciales ante los cuales deben actuar”, otorgándole, de ese modo, expresión a lo previsto en el artículo 209 Superior, de acuerdo con el cual los principios de eficacia, celeridad y economía guían el desempeño de la función pública, “mediante la descentralización y la desconcentración de funciones.”

Adicionalmente, indica el Jefe del Ministerio Público que la función establecida en el artículo 277-7 de la Carta la cumple el Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus delegados y agentes y que según jurisprudencia de la Corte Constitucional los Procuradores regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y provinciales son delegados del Procurador.

Con base en las consideraciones que se han sintetizado, concluye que la preceptiva acusada no vulnera los artículos 277-7 y 13 de la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia

Las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República. Por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

Segunda.- Los temas constitucionales relevantes para el examen de los cargos.-

* La naturaleza jurídica del Ministerio Público en la Constitución de 1991

Un análisis comparativo de la institución del Ministerio Público en las Constituciones de 1886 y 1991, permite enunciar los siguientes presupuestos, como estructurales del actual diseño constitucional de este órgano de control.

Por ende, a ellos resulta indispensable referir el examen de constitucionalidad, a que da lugar la acción ciudadana que es materia del presente proceso.

* La autonomía e independencia del Ministerio Público, en cuanto órgano de control, respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de los titulares de las distintas ramas del Poder público.

La Carta de 1991 modificó notablemente la estructura del Ministerio Público, si se tiene en cuenta que conforme al artículo 142 de la anteriormente vigente, el Ministerio Público se ejercía “bajo la suprema dirección del Gobierno por un Procurador General de la Nación”.

En efecto, el Capítulo 1º., “De la estructura del Estado” del Título V., “De la organización del Estado” de la Constitución, da el carácter de órganos autónomos e independientes a los de control, a saber, al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República (Art. 117).

Así, pues, en la Constitución Política de 1991, el Procurador General de la Nación no depende ya, en sus funciones del Presidente de la República. Ello obedece a la filosofía que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según la cual los órganos de control no deben depender ni funcional ni orgánicamente de los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia no sólo implica en sí misma una contradicción lógica irreconciliable, sino que por sobre todo, incide negativamente en el ejercicio efectivo del control.

En efecto, resultaba en grado sumo cuestionable que el Procurador General de la Nación, de acuerdo con el numeral 6o. del artículo 277 de la Constitución, ejerciera “vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular” y, al mismo tiempo y bajo algún aspecto, dependiera en su ejercicio del Presidente de la República.

De ahí que la Constitución vigente subsanara la anotada falencia, al disponer el Constituyente de 1991, en el texto que corresponde al actual artículo 275 de la Carta, que “el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público,” lo cual, como ya fué expuesto, hace coherente y completa el esquema al integrarse con los artículos 113 y 117 Superiores, relativos a la independencia y autonomía de los órganos del Estado (113) y a que el Ministerio Público, como uno de dichos órganos, cumple principalmente un rol de control (117).

En suma: fue el pensamiento del Constituyente de 1991, que la autonomía e independencia de los órganos de control, principalmente respecto de las ramas del poder público, a más de presupuesto configurativo de la estructura orgánica y funcional del Estado Social de Derecho, constituyera condición principalísima e insustituible para la efectividad, en la praxis, de los postulados axiológicos del control tanto de la actuación de los servidores del Estado y de quienes en forma transitoria desempeñan funciones públicas, como de los resultados de su gestión.

Lo anterior, permite válidamente sostener que la Constitución de 1991 trazó los lineamientos generales de una Procuraduría General de la Nación, adaptada a los modernos conceptos del Estado Social de Derecho y a las necesidades de un efectivo control de la Administración Pública, lo cual hacía indispensable la autonomía de la Procuraduría y la supremacía del Procurador dentro del Ministerio Público.

En la actual Carta Política, la Procuraduría General de la Nación es, pues, un órgano autónomo e independiente de la rama ejecutiva del poder público², al tenor del artículo 275 de la Constitución Política, en concordancia con los ya citados artículos 113 y 117 Superiores.

* El Procurador General de la Nación como Supremo Director del Ministerio Público.

Como consecuencia de la plena independencia y autonomía que el Constituyente quiso darle al Ministerio Público, a través de las normas señaladas, el artículo 275 de la Constitución determina, de manera clara y perentoria, que su titular, el Procurador General de la Nación, es su “supremo director”.

A juicio de esta Corte, la función de suprema dirección que en los términos del artículo 275 en cita, constitucionalmente le corresponde ejercer al Procurador General de la Nación, en particular, comporta la trascendental responsabilidad de dar concreción al marco funcional que, por vía de enunciación general, traza la Constitución, para lo cual le corresponde señalar mediante directivas los propósitos y objetivos a los que debe dirigirse la misión institucional; de consiguiente, la de formular las directrices, las políticas generales y las estrategias generales que orientarán la gestión de la entidad en sus distintos ámbitos de competencia funcional; la de determinar las metas y prioridades de su acción, tanto sectorial como territorial, de corto, mediano y largo plazo.

Ciertamente, el ejercicio de la función de dirección tiene por esencial razón de ser la de asegurar que las acciones y actividades que acometa el órgano de control efectivamente traduzcan las metas y objetivos que la propia Constitución le señala en el artículo 277, cuando preceptúa que, a más de la tradicional función de supervigilar la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, y de ejercer el poder disciplinario, ésta igualmente debe encaminarse a:

* Hacer efectivo el Estado de derecho, vigilando que se cumpla la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (num., 1º);

* A proteger y a asegurar la efectividad de los derechos humanos (num. 2º.);

* A defender los intereses de la sociedad (num. 3º.);

* A defender los intereses colectivos, en especial el ambiente (num. 4º.),

* A defender el orden jurídico, el patrimonio público, y los derechos y garantías fundamentales.

En criterio de esta Corte, la fijación de las políticas y orientaciones generales de la gestión por el Procurador General de la Nación, es, pues, el instrumento que convierte los enunciados

constitucionales en prioridades estratégicas de acción y que permite redefinirlas y priorizarlas en función de las cambiantes exigencias del acontecer nacional.

De hecho, con base en tales lineamientos y orientaciones generales, es que cada una de las áreas y dependencias que integran su estructura, en los distintos niveles, deben a su turno, formular el plan de acción que ejecutarán para traducir en ejecutorias y resultados tangibles las prioridades estratégicas de acción y de intervención que le corresponde fijarles al Procurador General de la Nación, en su condición de “supremo director del Ministerio Público”, bien de manera directa o, con la asesoría de sus órganos consultores y asesores³.

Esta interpretación encuentra además sustento constitucional y, en ese sentido, -de contera- explica el deber que, en consonancia con su condición de “Supremo Director”, el Constituyente le ha señalado al Procurador General de la Nación, en el numeral 8º. del artículo 277 de la Constitución de:

“Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.”

* La relación jerárquica existente entre el Procurador y sus delegados y agentes.

Respecto del Ministerio Público, el artículo 118 Superior dispone que “será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los Agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, por los Personeros Municipales y por los demás funcionarios que determine la ley”.

De manera concordante con la normativa constitucional en comento, el artículo 79 de la Ley 201 de 1995, señala quiénes son agentes del Ministerio Público, en los siguientes términos:

“ Los agentes del Ministerio Público, actuarán como sujetos procesales ante las Autoridades Judiciales y tienen esta calidad el Viceprocurador General de la Nación, los Procuradores Delegados en lo Contencioso, los Procuradores Delegados en lo Penal, el Procurador Delegado para el Ministerio Público en asuntos penales, el Procurador Delegado para las Fuerzas Militares, el Procurador Delegado para la Policía Nacional, los Procuradores Delegados en lo Civil, en lo Laboral, en lo Ambiental y Agrario, el Procurador Delegado para el Menor y la Familia, los Procuradores Judiciales y los Personeros Municipales.”

Por su parte, el artículo 81 de la Ley 201 de 1995 contempla una hipótesis de intervención excepcional, en los siguientes términos:

“ En donde no exista o no pueda actuar un Procurador Judicial, los Procuradores Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos, o Provinciales por sí o por medio de los abogados de su dependencia, podrán ejercer excepcionalmente las funciones de Ministerio Público ante las autoridades judiciales competentes, previa comunicación al Procurador Delegado correspondiente.

En donde se requiera la intervención del Ministerio Público en diligencias que lleven a cabo Unidades de Fiscalía y de Policía Judicial encargada de investigar delitos de competencia de los Jueces Regionales, podrán actuar los Procuradores Judiciales Penales ante los Juzgados de

Circuito y los Personeros Municipales, en ausencia del Procurador Judicial Penal que ejerza las funciones de Ministerio Público ante estas Unidades.”

A los efectos de este fallo, resulta también pertinente recordar que, en su jurisprudencia, esta Corte ha sostenido que la suprema dirección del Ministerio Público a cargo del Procurador General de la Nación, así como el hecho de que éste ejerza sus funciones constitucionales, por sí o por medio de sus agentes o delegados, implica que la Procuraduría tiene una estructura jerarquizada y una unidad de mando.

En efecto, esta Corporación ha señalado al respecto:

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

La anotada calidad supone necesariamente que el Procurador General de la Nación, ostente la calidad de un verdadero director supremo o jefe superior dentro del conjunto orgánico correspondiente al referido órgano de control, dotado de los poderes propios de la jerarquía.⁴”

En este mismo sentido, en la Sentencia C-334 de 1996, conceptuó:

“ En efecto, según el artículo 275 de la Carta, el Procurador General de la Nación es el “supremo director del Ministerio Público”, y tal supremacía lo vincula en una relación de confianza subjetiva con los principales sujetos ejecutores de las funciones de control a su cargo y las políticas que desarrolle, como los agentes del ministerio público y los procuradores territoriales.

Es así como los agentes del ministerio público, tal como señala sentencia No. C-245/95 de la Corporación, citada anteriormente, obran en desarrollo de una función propia del Procurador, como lo señala el encabezamiento del artículo 277 de la Carta...:

Lo anterior no desvirtúa la diferencia que establece la sentencia citada entre el delegado y el agente, pues la intensidad en la representación no es óbice para que se mantengan la relación de confianza subjetiva entre el Procurador y su agente.

En el caso de los cargos de Procurador Departamental, Procurador Provincial, Procurador Regional, Procurador Distrital, Procurador Metropolitano, además de lo señalado, estos son una especie de delegados del Procurador General de la Nación en el ámbito territorial respectivo...” (Subrayas fuera de texto)

Y en la ya citada sentencia C-399 de 1995, añadió:

“ ...

Esta estructura jerárquica no impide que la ley atribuya una cierta autonomía a los delegados y agentes del Procurador, pero esta autonomía es relativa, ya que estos funcionarios actúan en representación del Procurador y ejercen atribuciones que en principio están en cabeza del jefe del Ministerio Público.

...

19- Este vínculo jerárquico existe también en relación con los delegados o agentes del Procurador ante las distintas jurisdicciones. En efecto, en la sentencia anteriormente citada, esta Corporación señaló al respecto:

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

No obstante advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, mas no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.⁵”

20- Lo anterior muestra que los agentes del Ministerio Público en los distintos procesos judiciales son subordinados jerárquicos del Procurador. En efecto, las funciones del Procuraduría General de la Nación están radicadas en cabeza del Procurador. Estas pueden permanecer o no en él, de acuerdo con las necesidades del servicio, y es de su competencia delegarlas o recuperarlas, según las necesidades de su función y conforme lo determine la ley. (Negrillas fuera de texto)

* La intervención del Procurador General de la Nación, por medio de sus delegados y agentes, “en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales” (Art. 277-7 C.P.)

En cuanto concierne a esta función, es también pertinente señalar que la Constitución de 1886 asignaba al Ministerio Público la “defensa de los intereses”⁶ de la Nación. Así lo preveía su artículo 143, según el cual correspondía “a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación”.

Esta función fue cualitativamente modificada por la Constitución de 1991. En efecto, el Constituyente de 1991 al incluirla en un nuevo texto, la dotó de mayor entidad, dada la significativa riqueza axiológica que le agregó, en el que corresponde al actual numeral 7°. del artículo 277 de la Carta, conforme al cual:

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

7.- Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías individuales”. (Subrayas fuera de texto)

El último inciso del artículo 277 de la Carta complementa esta asignación funcional al preceptuar que “para el cumplimiento de sus funciones” la Procuraduría tiene, entre otras atribuciones, la de interponer las acciones que considere necesarias; a lo que debe proceder en su carácter de organismo autónomo (art. 113) y no bajo la “suprema autoridad del gobierno” como se disponía en el artículo 142 de la Constitución derogada.

En la ya citada sentencia C-399 de septiembre 7 de 1995, de la que fue ponente el H. M. Alejandro Martínez Caballero, al examinar esta temática, la Corte observó que la intervención de la Procuraduría General de la Nación en los procesos judiciales -en general-, tiene un fundamento constitucional múltiple.

Dijo entonces :

“... en primer término, tiene una consagración expresa” en el artículo 277 numeral 7º C.P.

...

Fuera de esa consagración expresa, esa posibilidad de intervención en los procesos judiciales también se desprende en forma tácita y natural de varias de las otras funciones señaladas por el mismo artículo 277 de la Carta, tal y como lo señalan acertadamente los ciudadanos intervinientes y la Vista Fiscal.

En efecto, al Procurador corresponde vigilar el cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, defender los intereses de la sociedad, así como los intereses colectivos y en particular el medio ambiente (C.P. art. 277 ords. 1º, 2º, 3º y 4º).

El cumplimiento de tales funciones implica, en muchos eventos, la intervención de la Procuraduría en determinados procesos judiciales, por lo cual, incluso si no existiera la consagración expresa del ordinal 7º del artículo 277 de la Carta, sería perfectamente constitucional que la ley, a quien compete determinar lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría (C.P. art. 279), hubiera consagrado esa participación del Ministerio Público en los procesos.

Así sucedió durante la vigencia de la anterior Constitución, puesto que esa Carta no preveía expresamente la intervención del Procurador en los procesos judiciales pero le adscribía las funciones de promover la ejecución de las leyes y sentencias, y supervigilar la

conducta oficial de los empleados públicos, lo cual sirvió de piso constitucional suficiente para que la ley regulara la intervención del Ministerio Público en la justicia.

Finalmente, el Procurador debe cumplir las demás funciones que determine la ley (CP art. 277 ord 10), por lo cual, incluso si no existieran los fundamentos expuestos y tácitos anteriormente mencionados, el Legislador habría podido, en principio, atribuir una función de esa naturaleza al Ministerio Público, obviamente respetando las competencias de los otros órganos del Estado.

...”

* La interpretación constitucional del sentido normativo de la expresión “cuando sea necesario” contenida en el numeral 7º. del artículo 277 C.P., concordante con el artículo 78 de la Ley 201 de 1995.

Como se ha expuesto, para la Corte es claro que, en forma coherente con el diseño del órgano, ahora dotado de autonomía e independencia orgánica y funcional, la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación, en su condición de “supremo director del Ministerio Público,” una importante competencia de regulación normativa para que, en aras de la efectiva defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales, expida las directivas en las que, entre otras, fije los criterios de intervención necesaria ante las autoridades y en los procesos judiciales y administrativos, lo cual, como también ya se indicó, cumple la importantísima función de permitirle moldear la acción institucional y la gestión del órgano de control, a partir de la definición de las prioridades estratégicas que de modo permanente debe hacer según sean las necesidades y los requerimientos que planteen las urgencias nacionales, como quiera que las exigencias -siempre cambiantes- de la realidad nacional, están a su turno determinadas por la dinámica de los acontecimientos sociales, económicos y políticos, por lo cual, sin duda, este componente de la dinámica del ser nacional, se constituye en variable de imprescindible consideración para el efectivo cumplimiento de los cometidos que, a la institución le trazan, la Constitución y las Leyes.

Así, pues, en sentir de la Corte, mediante el contenido normativo que se interpreta, la Constitución Política radica en cabeza del Procurador General de la Nación una importante competencia de regulación normativa para que, atendidos los requerimientos coyunturales de la Nación, ejerza la función de “supremo director del Ministerio Público” fijando las políticas, señalando los criterios e impartiendo las directrices que, según las urgencias nacionales, determinen su necesaria intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales, quedando obviamente a salvo las competencias que le corresponden al legislador, según lo determinan expresamente los artículos 150, numeral 23 y 279 de la C.P..

Significa lo anterior que, además de aquellos casos en los que la Ley hace obligatoria la intervención del Ministerio Público, esta será igualmente imperativa, aunque, desde luego en forma selectiva cuando el Procurador, así lo considere “necesario” para la defensa del orden

jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

En este último evento, sus delegados y agentes la realizarán, con estricta sujeción a las directrices que, al efecto, debe señalar el Procurador General de la Nación expidiendo, para el caso, los actos administrativos respectivos.

Esta Corte, entre otras, en sentencia C-568 de 1997, con ponencia del H.M. Fabio Morón Díaz, ha enfatizado la trascendental importancia de esta función, y definido su carácter imperativo, en los siguientes términos:

“A juicio de la Corte, la aludida función resume y condensa en gran medida el papel de control de la función pública y de defensa de los intereses de la sociedad, constitucionalmente asignado al Ministerio Público y, por lo tanto, su intervención en calidad -de sujeto procesal ante las autoridades judiciales, así como la que se cumple ante autoridades administrativas no es facultativa sino imperativa y cobra singular trascendencia siempre que se desarrolla en defensa de los derechos y garantías fundamentales que constituyen “el fundamento de legitimidad del orden jurídico dentro del Estado...”.⁷

“La propia naturaleza del Ministerio Público indica que esa intervención en los procesos judiciales y ante las autoridades administrativas, en defensa de los derechos fundamentales y del ordenamiento jurídico que los consagra y promueve, es una función esencial suya, y lo es en tal grado que aún si faltara la previsión expresa a la que se ha hecho referencia, se desprendería “en forma tácita y natural” de varias de las restantes funciones contempladas en el artículo 277 de la Carta, valga citar, por ejemplo, las de vigilancia del cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales, protección y aseguramiento de la efectividad de los derechos fundamentales, defensa de los intereses de la sociedad, etc., cuyo cumplimiento adecuado no sería posible sin la mentada facultad de intervención.⁸

“Surge, entonces, de lo expuesto que la imperativa participación en los procesos judiciales y ante las autoridades administrativas es una función connatural al Ministerio Público y que al legislador atañe la regulación de la manera como en concreto ha de cumplirse ante las distintas jurisdicciones y autoridades administrativas, ya que según lo ha puesto de presente esta Corporación “incluso si no existiera la consagración expresa del ordinal 7º del artículo 277 de la Carta, sería perfectamente constitucional que la ley, a quien compete determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría (CP art. 279), hubiera consagrado esa participación del Ministerio Público en los procesos”, como aconteció bajo el imperio de la Carta Política de 1886, cuando a falta de expresa previsión constitucional de esa intervención, la ley la reguló con fundamento en las funciones de promoción de la ejecución de las leyes y de las sentencias y de supervigilancia de la conducta de los empleados públicos.⁹

“Así las cosas,... la de intervención en los procesos y ante las autoridades administrativas para la defensa de los derechos y garantías fundamentales, es una función natural y obvia del Ministerio Público y, adicionalmente, obligatoria...

* La competencia residual de regulación normativa que al Procurador General de la Nación defiere el Legislador.

Finalmente, de acuerdo al numeral 10 del artículo 277 C.P., al Procurador General de la Nación, adicionalmente le corresponde cumplir las demás funciones que determine la Ley.

Ahora bien, la Corte constata que algunas de las funciones que le atribuye el Legislador, también comportan de suyo una importante competencia de regulación, que apareja un deber de reglamentación bien, de aquellas materias que le reserva el Legislador o, de los aspectos que por preverse que puedan requerir mayor desarrollo normativo, según sean las necesidades nacionales o las del servicio, con esos propósitos en mente, le defiere el Congreso.

En La ley 201 de 1995, el Legislador consagra en favor del Procurador, competencias de reglamentación con fuerza normativa.

Son ellas, a saber, las siguientes: “TITULO III, FUNCIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION – CAPITULO I DESPACHO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION – (Art. 8º; ...artículo 80 literal h)”.

Este marco normativo, complementa, pues, el que traza el Congreso de la República, a quien, en su condición de Legislador ordinario, conforme al artículo 279 C.P., le corresponde determinar:

“... lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría general de la Nación, regulando lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.”

En igual sentido, en punto al tema en estudio, es pertinente señalar que, en el Capítulo I, “Disposiciones Generales”, del Título VII “Del Ministerio Público ante las autoridades judiciales” de la Ley 201 de 1995, el Legislador ordinario asignó al Procurador General de la Nación funciones que, de suyo, comportan competencia de regulación normativa.

* El carácter imperativo del deber de fijar, por vía de reglamentación general, los criterios de intervención necesaria ante las autoridades y en los procesos judiciales y administrativos, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, en desarrollo del Artículo 277-7 C.P.

A juicio de esta Corte, por tratarse de una competencia cuyo desarrollo es indispensable para traducir los postulados constitucionales que se han estudiado en resultados concretos, que además actualiza y da concreción al marco funcional que, conforme a la Constitución Política y a la ley, constituye la misión institucional del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación, como su supremo director, tiene el deber constitucional de darle cumplido desarrollo. Se trata de un instrumento de importancia estratégica crítica para el eficaz cumplimiento de tales funciones constitucionales y legales, y para asegurar la coherencia, armonización y necesaria coordinación que debe existir entre la gestión a cargo de las Procuradurías

Delegadas, de las Procuradurías Territoriales y de los agentes del Ministerio Público, atendidos, desde luego, sus ámbitos de competencia funcional, material y territorial.

Tercera.- La Ley 201 de 1995, la distribución de competencias por el factor territorial y la acusación parcial que se dirige contra sus artículos 102 y 114.

* Las acusaciones

La Corte no comparte el criterio del demandante, por cuanto los artículos 102 y 114 de la Ley 201 de 1995 que tacha de inconstitucionales, no pueden ser analizados en forma aislada sino en forma sistemática y a la luz de los principios valorativos y orgánicos del Estatuto a que pertenecen.

Como se examinará enseguida, si el actor censura la constitucionalidad de la repartición de competencias en materia civil y laboral que consignan los artículos 102 y 114 de la Ley 201 de 1995, en forma, por demás congruente, con la distribución de competencias que, atendiendo principalmente el factor territorial, previó el Legislador en forma análoga para todas las funciones que distribuyó -atendiendo también el criterio subjetivo y el material-, es porque hace una lectura aislada de los mismos, a consecuencia de la cual, incurre en el error de atribuirles un significado del cual carecen, que es el que inspira el reproche de inconstitucionalidad que, según su razonamiento, se produce por cuanto el Legislador ha debido extender a todo el territorio nacional las funciones de intervención en los procesos judiciales a cargo de las Procuradurías Delegadas en lo Civil y en lo Laboral y nó contraerla al Distrito Capital y a Cundinamarca, como, en su entendimiento, afirma, ocurre.

Esta Corporación ya había señalado al respecto:

“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.”

Para llegar a la declaración de inexecutable 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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-504 del 9 de noviembre de 1995).

En efecto, la Ley 201 no está formada por artículos solitarios separados del resto del cuerpo normativo, por lo cual sus diversas disposiciones deben ser interpretadas en forma sistemática, esto es articuladas y armonizadas entre sí, pues, es bien sabido que un Estatuto debe ser entendido como un todo orgánico y coherente.

Así, pues, para la correcta interpretación de la cobertura de la jurisdicción territorial del Ministerio Público en materia Civil y Laboral, en el caso que se examina, se impone tomar en

consideración las disposiciones que, en la Ley 201, asignan a las Procuradurías Territoriales competencias por razón de la materia, atendiendo su cobertura geográfica.

Además, es necesario señalar, sin que haya que citarlas literalmente, las disposiciones de la Ley 201 de 1995 que habilitan al Procurador General de la Nación a fijar el número, la sede y la jurisdicción territorial de las diferentes dependencias y, a desarrollar su estructura, organización y nomenclatura en lo no previsto en la Ley 201 de 1995, de acuerdo con las necesidades del servicio (Art. 8º., literal I).

A este mismo propósito, se precisa también tener en cuenta que, conforme al artículo 80 de la Ley 201 de 1995, -citado en precedencia-, al Procurador General de la Nación le corresponde determinar mediante resolución, la distribución y ubicación de los Agentes del Ministerio Público y que este le autoriza para asignar a un mismo agente diversas competencias y variar las sedes de acuerdo con las necesidades del servicio.

Son ellas, a saber, las siguientes: TITULO VI - FUNCIONES DE LAS PROCURADURIAS A NIVEL TERRITORIAL - CAPITULO II PROCURADURIAS DEPARTAMENTALES (Artículo 68)..."

"CAPITULO III - PROCURADURIAS DISTRITALES (art. 69);

"CAPITULO IV - PROCURADURIAS METROPOLITANAS (art. 70);

"CAPITULO V - PROCURADURIAS PROVINCIALES (art. 71)

* La distribución de competencia por el factor territorial

Las anteriores consideraciones permiten formular las siguientes conclusiones:

En forma análoga a lo que acontece en materia judicial, el Legislador adoptó como criterios generales para la distribución de competencias entre las distintas dependencias que, de acuerdo a la estructura fijada por la Ley 201 de 1995, integran la Procuraduría General de la Nación, los tradicionales material, subjetivo y territorial.

Ahora bien, en cuanto concierne al concreto punto que es materia de cuestionamiento constitucional en la presente demanda es importante tener en cuenta que, sólo en el caso de Santa Fé de Bogotá y de Cundinamarca, algunas de las competencias atinentes a las funciones de Ministerio Público -como en materia civil y laboral que son objeto de examen-, las radicó el Congreso de la República en cabeza de las Procuradurías Delegadas, las cuales también tienen su asiento en la sede central, ubicada en el Distrito Capital -por lo que el criterio de radicación sigue correspondiendo a la ubicación geográfica-, en consideración, entre otras, a la congestión que en materia disciplinaria históricamente ha aquejado a la Procuraduría Departamental de Cundinamarca.

De acuerdo a la exposición de motivos, dicha congestión, así como los desequilibrios en cargas de trabajo, fueron importante razón para la reorganización funcional que se intentó efectuar con la expedición de la Ley 201 de 1995.

En efecto, en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 201 de 1995, se lee:

“ ...

Algunas falencias contra la productividad del trabajo en la Procuraduría

Las estadísticas informan que a 30 de noviembre de 1994 existían 33.069 expedientes activos en la Procuraduría General de la Nación y 1.434 prescripciones. Destacándose que la sola Procuraduría Departamental de Cundinamarca tenía en trámite 3.366 expedientes, en contraste con otras oficinas de la Procuraduría, como la del Amazonas, la cual para la misma fecha tenía a su cargo sólo 51 expedientes. o la Provincial de Mitú con 13, con una clara descompensación en la distribución del trabajo. Hechos como este ameritan un reordenamiento funcional de la Procuraduría, para que su productividad esté más a tono con las urgencias disciplinarias del país.

En materia de ordenamiento territorial se crean las Procuradurías Regionales, las Distritales y las Metropolitanas para atender las variaciones en tal sentido, con las competencias correspondientes, e igualmente se introducen el control y coordinación en dicho nivel territorial para que los Procuradores de mayor jerarquía ejerzan el control y coordinación administrativo de todos los funcionarios que laboran en su jurisdicción y asegurar de esa manera el cumplimiento de las atribuciones asignadas.

* Al tenor de lo preceptuado en los literales c), d) y g) del artículo 102 de la Ley 201 de 1995, la Procuraduría Delegada en lo Civil:

1. Debe ejercer las funciones de Ministerio Público:

A. Ante las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Santa Fe de Bogotá, D.C. y Cundinamarca;

A. Ante los Jueces Civiles del Circuito de Santa Fé de Bogotá;

C) Ante los Tribunales de Arbitramento.

1.2. Debe coordinar con los Procuradores Departamentales las funciones de Ministerio Público que se adelanten ante los Tribunales de Arbitramento fuera de Santa Fé de Bogotá;

1.3. Debe coordinar la intervención de los Procuradores Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Provinciales cuando actúen eventualmente como Ministerio Público ante la jurisdicción civil;

1.4. Debe coordinar con los Procuradores Departamentales las funciones de Ministerio Público que se adelanten ante los Tribunales de Arbitramento, fuera de Santafé de

Bogotá D.;

1.5. Debe coordinar con los Procuradores Departamentales la intervención que adelanten en defensa de la Nación -Procuraduría General de la Nación-, ante los Tribunales Administrativos en los mismos eventos del numeral anterior;

Conforme lo previsto en los literales b) y c) del artículo 114 ib., la Procuraduría Delegada en lo Laboral ejercerá funciones de Ministerio Público ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Santa Fé de Bogotá, D.C. y Cundinamarca, ante los Jueces Laborales del Circuito de Santa Fé de Bogotá y Cundinamarca, en aquellos procesos donde sea parte la Nación, las entidades territoriales, las entidades descentralizadas o las instituciones de derecho social o de utilidad común y en los procesos de fuero sindical.

Lo anterior permite concluir que el legislador tuvo en cuenta el factor territorial al confiar la competencia de intervención como Ministerio Público, en Santa Fé de Bogotá, D.C. y Cundinamarca, a las Procuradurías Delegadas en lo Civil y en lo Laboral; y, en el resto del país a las Procuradurías Territoriales, bajo la coordinación de la Delegada en lo Civil.

Ciertamente, en consideración a este mismo factor, le otorgó a las Procuradurías Departamentales la facultad de intervenir como Ministerio Público ante las Salas Civiles y Laborales de los Tribunales Superiores del respectivo Distrito Judicial (artículo 68 literal j).

A las Procuradurías Distritales, Metropolitanas y Provinciales, les atribuyó la competencia para actuar ante los Jueces del Circuito y Municipales de sus respectivas sedes, en materia Civil y Laboral (artículo 69 y 70 literal h); artículo 71 literal g) de la Ley 201 de 1995).

Así habrá de decidirse.

Cuarto.- Exhortaciones:

En acápite anterior quedó consignado que, conforme preceptúa el artículo 78 de la Ley 201 de 1995:

“ ...

Además de las intervenciones obligatorias definidas en la ley, el Procurador General de la Nación, con apoyo del comité o comisión respectiva, fijará mediante acto administrativo general los criterios de intervención necesaria. (Subrayas fuera de texto)

...”

Por otra parte, es igualmente importante para los efectos de la decisión que se adopta en este fallo, señalar que, como quedó expuesto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 201 de 1995, a la Procuraduría Delegada en lo Civil le compete:

c) Ejercer las funciones de Ministerio Público ante las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Santafé de Bogotá, D. C. y Cundinamarca;

d) Ejercer las funciones de Ministerio Público ante los Jueces Civiles del Circuito de Santafé

de Bogotá, D. C.;

e) Coordinar la intervención de los Procuradores Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Provinciales cuando actúen eventualmente como Ministerio Público ante la jurisdicción civil (Subrayas fuera de texto);

f) Ejercer las funciones de Ministerio Público ante los Tribunales de Arbitramento;

g) Coordinar con los Procuradores Departamentales las funciones de Ministerio Público que se adelanten ante los Tribunales de Arbitramento, fuera de Santafé de Bogotá D. C. (Subrayas fuera de texto) ;

i) Coordinar con los Procuradores Departamentales la intervención que adelanten en defensa de la Nación - Procuraduría General de la Nación -, ante los Tribunales Administrativos en los mismos eventos del numeral anterior;

j) Iniciar las acciones de cumplimiento, populares y las señaladas en el artículo 89 de la Constitución Política y las demás acciones o diligencias en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, de los derechos y garantías fundamentales y de los intereses y derechos colectivos;

k) Elaborar en coordinación con los Procuradores en lo Judicial, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Provinciales, el censo de los procesos que se adelanten contra la Nación, a fin de proveer el trámite necesario por parte de los funcionarios competentes en defensa del patrimonio público (Subrayas fuera de texto);

l) Ejercer la vigilancia sobre todos los bienes de la Nación como las Islas, Islotes, Cayos, Morros, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el patrimonio arqueológico y los demás, para procurar la adopción inmediata de medidas por parte de los funcionarios encargados de su custodia, vigilancia y administración, sin interferir con las funciones de la Procuraduría Agraria.

m) Colaborar con los Gobernadores, Alcaldes y Personeros Distritales y Municipales en la defensa de los bienes y propiedades de las entidades territoriales de uso Público:

n) Velar porque se haga efectiva la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos por cuya conducta dolosa o gravemente culposa se haya deducido responsabilidad al Estado.

Ahora bien: a causa de la inquietud que plantea la demanda, la Corte tiene el deber de analizar si el cuadro normativo que permite extender la cobertura del Ministerio Público en materia Civil y Laboral a todo el territorio nacional fue o nó fijado por el Legislador en forma acorde con la Constitución.

Como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, es también su deber, el de contribuir a hacer efectivos sus preceptos.

En ese sentido, advierte que la función de intervención como Ministerio Público de las Procuradurías Territoriales en los campos civil y laboral, está supeditada, según se ha analizado, de una parte, a la coordinación de la Procuraduría Delegada en lo Civil, y ésta, a

su vez, a los criterios de intervención y las políticas generales que le compete trazar al Procurador General de la Nación en su condición de Supremo Director del Ministerio Público - por una parte- y, en observancia de lo dispuesto en el artículo 277-7 de la Carta Política, concordante con el artículo 78 de la Ley 201 de 1995-por la otra.

Repárese además en que el Congreso de la República tampoco se ha ocupado de regular normativamente el ejercicio de las demás funciones -de naturaleza diferente de la disciplinaria- que la Constitución Política asigna a la Procuraduría General de la Nación.

Ciertamente, la Ley 200 de 1995 tiene por exclusivo objeto la regulación de la función disciplinaria, o sea, tan sólo de una de las varias que constitucionalmente se han asignado a este órgano de control. Ello, sin duda retarda el proceso de reorientación de la capacidad institucional, para que este órgano de control desarrolle la moderna visión que, acerca de la función de control -que enfatiza el estratégico y de gestión-, plasmó el Constituyente en la Carta de 1991.

No puede olvidarse que al lado de la función disciplinaria, el Constituyente de 1991, le atribuyó a este órgano de control otras funciones igualmente importantes para el mejoramiento de la capacidad de gestión del Estado Colombiano y, que, para destacar su importancia, las consagró positivamente en el texto constitucional.

Con todo, tampoco puede dejar de lado la Corte que la Constitución Política tiene fuerza normativa y ella ordena en su artículo 275 que el Procurador ejerza como “supremo director del Ministerio Público.” Y, que en tal carácter, conforme al artículo 277-7 ibídem, le corresponde precisar cuándo, entre otras, en materia Civil y Laboral, es imperativo “intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas ... en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”.

Definir en qué casos es imperativa la intervención del Ministerio Público, en materia Civil y Laboral, en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, para la eficaz defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales comporta, de suyo, un trascendental poder de direccionamiento axiológico, a través del ejercicio de competencias de regulación normativa.

Por todo lo anterior, la Corte estima necesario que el Procurador General de la Nación, expida dicha regulación normativa que señale los criterios con fundamento en los cuales los delegados y agentes del Ministerio Público en lo Civil y Laboral, intervendrán obligatoriamente, en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, para la eficaz defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

Dicha regulación normativa además, debe señalar los criterios y la orientación general que habilite a las Procuradurías Delegadas en lo Civil y en lo Laboral, para efectivamente ejercer la coordinación de las intervenciones que, en consonancia con tales directrices, deban adelantar las Procuradurías Territoriales y los Agentes del Ministerio Público en estas áreas, en sus respectivas jurisdicciones.

La Corte reitera así, el pensamiento que ha consignado en anteriores providencias¹⁰ en las

que, ha adoptado análoga determinación a la que se plasma ahora en esta providencia, respecto del señor Procurador General de la Nación.

Entre otros casos, v.gr., en la sentencia C-221 de abril 29 de 1997, con ponencia del H. Magistrado Alejandro Martínez Caballero, al exhortar al Congreso de la República a expedir la regulación legal de la huelga, puntualizó:

“ ...

El exhorto no debe entonces ser visto como una ruptura de la división de los poderes sino como una expresión de la colaboración de los mismos para la realización de los fines del Estado (CP art. 113), en particular para la garantía de la efectividad de los derechos de las personas (CP art. 2º).

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano establece mecanismos de cooperación entre los órganos del Estado a fin de asegurar la fuerza expansiva de los derechos constitucionales. Así, por no citar sino un ejemplo, la propia Constitución establece que el Procurador General de la Nación deberá “exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes”. (CP art. 278 ord. 4º). “

Ciertamente, a este respecto, resulta pertinente tener en cuenta que el artículo 113 de la actual Carta Política, al preceptuar que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines,” mantuvo el principio de la colaboración armónica que venía siendo consagrado para las ramas del Poder desde la Constitución anterior (Art. 55), conforme a lo establecido en la reforma constitucional de 1945 (Art. 6 del Acto Legislativo No. 1 de 1945).

La modificación introducida en la Constitución de 1991 consistente en que la colaboración armónica se predica no ya de las ramas del poder público, sino de los “diferentes órganos del Estado”, incluídos los “autónomos e independientes” a que hace referencia el inciso segundo del artículo 113, refuerza la tesis que esta Corte reitera.

En su concepto, ciertamente, esta modalidad de actuación es expresión prístina del deber de colaboración que la actual Carta Política, hace extensivo a los órganos autónomos y, que por ende, también se predica de la Corte Constitucional respecto del Ministerio Público.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los segmentos demandados de los artículos 102 y 114 de la ley 201 de 1995, bajo el entendimiento de que el señor Procurador General de la Nación habrá de tener en cuenta las exhortaciones contenidas en la parte motiva de esta providencia

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Veáanse, a este respecto, las Sentencias C-178 de abril 10 de 1997, M.P. Dr. Vladimiro

Naranjo Mesa;

C-443, de 1996, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara; C-568 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz;

C-443 de septiembre 18 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

2 Cfr. José María Velasco Guerrero, Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 105.

3 A este respecto, es importante tener en cuenta del Título III, el capítulo II de la Ley 201 de 1995, relativo a los “Organos de Asesoría y Coordinación”, que es del siguiente tenor:

ARTICULO 38.- Facultad para crear Comités Asesores. Además de los Comités creados en la presente Ley, el Procurador General podrá crear o disponer de los que considere convenientes para coadyuvar la gestión eficiente del Ministerio Público con su integración y funciones.

...

ARTICULO 41. Comisión de Apoyo en Asuntos Administrativos y Civiles. Estará integrada por el Viceprocurador General, quien la coordinará; los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa, la Contratación Estatal, la Economía y la Hacienda Pública, y el coordinador del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además del Procurador Delegado en lo Civil. Tendrá como funciones:

- a) Llevar un registro actualizado de los procesos civiles y administrativos, que a juicio del Procurador General o de los miembros de la Comisión revistan interés nacional;
- b) Asesorar en lo Civil y Administrativo la labor de los representantes de los intereses de la Nación y de la Procuraduría General que intervengan en dichos procesos;
- c) Informar al Procurador General sobre el estado de dichos procesos;

...

ARTICULO 42.- Consejo de Procuradores Delegados. Estará integrado por quienes tienen tal denominación en la estructura orgánica de la Procuraduría, para asesorar al Procurador General de la Nación en el estudio, formulación y revisión de programas, y en los temas o materias que demanden especial atención del Ministerio Público.

4 Sentencia C-245/95. MP Antonio Barrera Carbonell.

5 Ibídem.

6 Dicha función fue corroborada por leyes posteriores, particularmente la 4a. de 1990. la que en el literal 9º. de su artículo 2º, consideraba como una de las funciones del Procurador General de la Nación la de “defender los bienes e intereses de la Nación”.

7 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-479 de 1995. M.P. Dr. Vladimiro

Naranjo Mesa.

-8 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-399 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

9 *Ibíd.*

10 Véase Sentencias C-221 de abril 29 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero;

C-239 de mayo 20 de 1997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

C-473 de octubre 27 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero