

La autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. De otra parte, la autonomía constitucionalmente reconocida se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del Poder Público. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.

ORGANOS DEL ESTADO-Núcleo esencial de la autonomía

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía administrativa y presupuestal

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía constitucional/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Reglamentación de organización y funcionamiento

La autonomía constitucional de la Fiscalía tiene entre sus consecuencias la relativa a la competencia de este órgano constitucional para emitir los reglamentos necesarios para regular su propia organización y funcionamiento y que ella se afirma en este campo, de manera primordial, frente a las competencias que asisten al Consejo Superior de la Judicatura, conforme a los artículos 256 y 257 de la Constitución.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Determinación de estructura y funcionamiento por la ley

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Expedición de reglamentos relativos a organización y desempeño de funciones

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Organización y funcionamiento

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Reglamentación de organización y funcionamiento de funcionarios encargados de tramitar recursos

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Reglamentación que excede ámbito interno de organización y funcionamiento

FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Competencias

COMPETENCIA JUDICIAL-Reserva de ley

COMPETENCIA-Reserva de ley y desarrollo por reglamento

PROCEDIMIENTO PENAL-Reserva de ley

COMPETENCIA FUNCIONAL-Atribución

Referencia: expediente D-3294

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000

Actor: Luis Eduardo Montoya Medina

Magistrado Ponente:

ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, DIC., veinticinco (25) de julio de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político presentó el ciudadano Luis Eduardo Montoya Medina, contra el párrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso.

“LEY 600 DE 2000

(julio 24)

por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 117. Funcionarios judiciales encargados de tramitar los recursos de apelación y de queja y la consulta. Dentro de la Fiscalía General de la Nación habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación.

Parágrafo. Su organización y funcionamiento se reglamentará en forma precisa por el Fiscal General de la Nación”.

II. LA DEMANDA

Manifiesta el actor que la disposición parcialmente acusada vulnera los artículos 189, numeral 11; 250; 251 y 257, numeral 3, de la Constitución Política.

Afirma que el Fiscal General de la Nación, carece de competencia para ejercer la potestad reglamentaria de las leyes denominadas códigos, ya que tal facultad la tiene exclusivamente el Presidente de la República de acuerdo con lo previsto por el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política.

De otro lado considera el demandante que la atribución otorgada en el parágrafo acusado, desborda la competencia constitucional que en el artículo 251 del texto Fundamental se le otorga al Fiscal General de la Nación, toda vez que en ninguno de sus cinco numerales se prevé la potestad reglamentaria que la norma parcialmente enjuiciada contempla.

Aduce que al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 250 de la Carta, la ley le puede conferir otras atribuciones o funciones a la Fiscalía de modo inmediato y de modo mediato al Fiscal General de la Nación, pero que tales facultades no pueden ser las que por esfera constitucional específica o general competen a otro u otros entes públicos, como en este caso acontece con las del Presidente de la República respecto de la potestad reglamentaria.

De otro lado aprecia que de aceptarse la tesis según la cual los códigos pueden ser reglamentados mediante actos administrativos, de acuerdo con el contenido del numeral 3º del artículo 257 de la Constitución, le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura “dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos judiciales y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”.

Por lo anterior, el impugnante considera que la norma acusada al ordenar que sea el Fiscal General de la Nación quien reglamente las funciones de dichos servidores judiciales en segunda instancia, no está desarrollando una atribución propiamente administrativa de la entidad, sino jurisdiccional, tema estrictamente deferido a la Ley procesal y no a los actos administrativos.

III. INTERVENCIONES

Considera que el establecimiento por parte del Fiscal General de la Nación, de la organización y funcionamiento de los funcionarios judiciales de la Fiscalía encargados de tramitar los recursos de apelación y de queja y la consulta, es una competencia que la determinó el artículo 30 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, al señalar que: “el Fiscal General (...) asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá un manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos”.

Aduce el interviniente que la Corte Constitucional al efectuar la revisión de la disposición en mención, indicó que tal precepto era una manifestación de la autonomía administrativa reconocida a la Fiscalía General de la Nación por el artículo 249 de la Constitución Política. Por lo anterior, antes que vulnerar la Constitución, el precepto demandado desarrolla la parte

final de la norma constitucional citada.

2. También presenta escrito de intervención el ciudadano Alfonso Gómez Méndez Fiscal General de la Nación, en el cual solicita la declaración de constitucionalidad del aparte demandado.

Afirma que el artículo 249 de la Constitución Política, señala que la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal, por lo cual, el Fiscal General, en tanto cabeza de la institución, posee la facultad de nombrar y remover, de acuerdo con la ley, a los empleados bajo su dependencia (artículo 252, numeral 2) y, a la vez, posee la facultad de organizar administrativamente a los miembros de la institución.

En criterio del Jefe del ente investigador, la norma demandada asigna al Fiscal General una competencia administrativa, la cual, ya de por sí posee conforme a la Carta Política, al reconocerle en el artículo 249 autonomía a la institución.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el párrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000.

Manifiesta que la facultad otorgada en la norma impugnada, no contraviene la Carta Política, pues ésta permite que por Ley se asignen al Fiscal General de la Nación otras atribuciones necesarias para el cumplimiento de su función básica, adicionales a las expresamente señaladas en el artículo 251, dentro de las que innegablemente se encuentran las de carácter administrativo y logístico y que fue así como, tanto la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, como el Decreto Legislativo que establece la estructura del ente acusador, radicaron en cabeza del Fiscal General el deber de desarrollar esa estructura fijada.

En criterio del Jefe del Ministerio Público nada se opone a que una norma con carácter específico disponga que corresponde al Fiscal General reglamentar la organización y funcionamiento de las Fiscalías encargadas de tramitar los recursos de apelación y de queja y las consultas, toda vez que según el artículo 30 de la Ley 270 de 1996, dicha labor deber

realizarla conforme “a los principios y las reglas generales que defina la ley”.

Aclara el Procurador que, al ejercer el Fiscal General la facultad consagrada en el párrafo demandado, no está coartando la atribución presidencial de reglamentar mediante decretos las leyes expedidas por el Congreso de la República, sino que por el contrario está desarrollando, a través de actos administrativos, las normas legales que de manera general señalan la estructura y funcionamiento de la Fiscalía, así como los parámetros que al efecto determina la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Finalmente descarta alguna sujeción que en materia de autonomía administrativa y presupuestal, tenga el Fiscal General frente a las decisiones adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, por cuanto la norma parcialmente acusada hace parte de una ley de la República.

2. El Problema Jurídico sometido a decisión

De acuerdo con los cargos de la demanda y con las intervenciones realizadas en el presente asunto, corresponde a la Corte dilucidar si la facultad que la norma demandada asigna al Fiscal General de la Nación para reglamentar lo relacionado con la organización y funcionamiento de los funcionarios judiciales encargados de tramitar los recursos de apelación y de queja, y la consulta contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación, vulnera la Constitución porque con ella se hayan violado las disposiciones superiores contenidas en los artículos 189 numeral 11 conforme al cual el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República-, 250 y 251 sobre las competencias de la Fiscalía y del Fiscal General de la Nación, dentro de las cuales no cabrían las facultades atribuidas por la ley demandada al Fiscal; 257, numeral 3, de la Constitución, pues la función que la disposición demandada atribuye al Fiscal General de la Nación correspondería al Consejo Superior de la Judicatura y la función cuya

reglamentación se atribuye al Fiscal General de la Nación es de naturaleza jurisdiccional y por consiguiente su regulación está reservada a la ley.

Así las cosas, con el fin de analizar los cargos planteados y decidir sobre ellos, la Corte ha de precisar de antemano las características institucionales que conforme a la Constitución Política distinguen a la Fiscalía General de la Nación, y de manera especial lo relativo a la autonomía administrativa de la misma sus alcances y límites.

3. La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la Nación

3.1. En torno de la autonomía constitucional de los órganos del Estado y entre ellos de la Fiscalía General de la Nación esta Corte ha tenido ocasión de señalar las características y alcances pertinentes. En ese orden de ideas recientemente ha puntualizado que la autonomía reconocida por la Constitución a favor de ciertos organismos estatales se basa ya sea en función de la protección de colectividades territoriales (autonomía de las entidades territoriales, régimen especial de las denominadas corporaciones autónomas regionales)¹, o del desarrollo de las funciones encomendadas (autonomía de los organismos de control, de los organismos de regulación- Banco de la República, organismo de televisión, autonomía de la organización electoral)², o de comunidades específicas y del servicio a ellas encomendado (autonomía universitaria)³.

Así mismo la Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada⁴.

De otra parte, la autonomía constitucionalmente reconocida se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del Poder Público. En consecuencia la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.

Si bien los denominados “órganos autónomos e independientes” son órganos del Estado,

según ha expresado esta Corte, la acción del legislador y la de los órganos que forman parte de la Rama Ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Al respecto la Corte ha acuñado como enunciado de principio el siguiente: A mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo⁵.

3.2. Conforme al artículo 249 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal.

Dicha autonomía de la Fiscalía fue reafirmada en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, cuyos artículos 28 y 30 establecen:

“Artículo 28. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL. La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, sin perjuicio del control fiscal ejercido por el Contralor General de la Nación.”

“Artículo 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 de la nación no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”.

Esta Corporación al examinar la constitucionalidad de las normas antes citadas⁶, señaló, con relación al artículo 28:

“De conformidad con el último inciso del artículo 249 constitucional, la Fiscalía General de la Nación, no obstante formar parte de la rama judicial, cuenta con autonomía administrativa y

presupuestal para el debido cumplimiento de su labor investigativa y acusatoria. Con lo anterior quiso el Constituyente que esta entidad gozara, por así decirlo, de un status especial respecto de las demás entidades de la rama, lo que implica que ella no tiene por qué depender de las decisiones que le corresponde adoptar al Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de las atribuciones consignadas en los artículos 256 y 257 superiores. Lo expuesto no obsta para que de conformidad con el artículo 267 de la Carta Política, la Contraloría General de la República pueda ejercer el correspondiente control fiscal, pues sin lugar a dudas se trata de vigilar a una entidad del Estado que administra fondos y bienes de la Nación.

Al tratarse, pues, de una norma que prácticamente transcribe parte del texto del artículo 249 superior y que se aviene a lo presupuestado en el artículo 267 de la Constitución, la Corte habrá de declarar su exequibilidad.”

Así mismo respecto del artículo 30 de la ley 270 de 1995 la Corte precisó:

“Como se estableció al revisar el artículo 28 del presente proyecto, la Constitución Política le asignó a la Fiscalía General de la Nación un status especial en relación con las otras entidades que hacen parte de la rama judicial del poder público. Esa diferenciación se establece a partir de la autonomía presupuestal y administrativa que se le confiere al ente acusador (Art. 249 C.P.), de forma tal que este pueda definir los asuntos sobre los que versan estas materias en forma independiente, sin depender para ello del órgano al que constitucionalmente se le ha otorgado de manera general esa atribución dentro de la rama, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura”.

En ese orden de ideas, para la Corte es claro que la referida autonomía constitucional de la Fiscalía tiene entre sus consecuencias la relativa a la competencia de este órgano constitucional para emitir los reglamentos necesarios para regular su propia organización y funcionamiento y que ella se afirma en este campo, de manera primordial, frente a las competencias que asisten al Consejo Superior de la Judicatura, conforme a los artículos 256 y 257 de la Constitución⁷

De otra parte, las atribuciones derivadas de la autonomía constitucional deben ejercitarse por el Fiscal General de la Nación con sujeción a los principios y reglas que defina la ley, pues en armonía con el artículo 253 de la Constitución corresponde a ésta determinar “lo relativo

a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía”, como de manera reiterada lo ha señalado esta Corporación⁸. Sobre el particular cabe recordar que respecto de la relación autonomía constitucional – competencia legislativa, esta Corporación ha destacado que el mandato del artículo 150 de la Constitución no conoce más restricciones que las que la propia Constitución determine y por tanto, salvo que al definir los contornos de la autonomía que ella misma confiere y reconoce haya precisado esos límites, ha de entenderse que el legislador ostenta una amplia potestad de configuración de la mencionada autonomía de los órganos estatales.

En ejercicio de la autonomía administrativa y en razón de sus funciones podrá el Fiscal General de la Nación, entonces, expedir reglamentos relacionados con la organización y eficaz desempeño de las funciones del organismo a bajo su dirección.

3.3. Señalado ya el ámbito de proyección de la autonomía “administrativa y presupuestal” de la Fiscalía General de la Nación, es pertinente indicar, en atención a los cargos de violación enunciados por el demandante, que como sucede en relación con todos los órganos estatales en el marco del Estado social de derecho, conformado por la Constitución de 1991, la autonomía proclamada a favor de la Fiscalía no es absoluta y por ello ese organismo debe actuar en consonancia con las competencias constitucionales de los demás órganos del Estado.

Al respecto, en torno precisamente de las normas atinentes a la organización y funcionamiento de la Fiscalía y su correspondencia con el artículo 253 de la Constitución, esta Corporación en la sentencia C-037 de 1996, consideró:

“... 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”

En armonía con esta orientación, en sentencia relativa a la proyección de la cláusula general de competencia del legislador y la autonomía reconocida a la Contraloría General de la República, la Corte tuvo ocasión de señalar:

“El órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.” 9

4. Naturaleza de la facultad atribuida al Fiscal General de la Nación por la disposición demandada.

Según lo ya reseñado, la disposición acusada forma parte, como párrafo, del artículo 117 de la ley 600 de 2000 cuyo texto prevé que dentro de la Fiscalía General de la Nación habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación. El Párrafo en mención dispone que “Su organización y funcionamiento se reglamentará en forma precisa por el Fiscal general de la Nación.”

Los intervinientes y el Señor Procurador General de la Nación hacen énfasis en que la reglamentación en referencia se circunscribe a aspectos meramente administrativos de la organización y el funcionamiento de los funcionarios judiciales que tengan a su cargo la tramitación de los recursos y de la consulta y destacan que además de que la ley bien puede atribuir funciones específicas a la Fiscalía y al Fiscal General es lo cierto que las mismas quedan comprendidas, en último análisis dentro de la atribuciones constitucionales que en el ámbito de la autonomía que las normas superiores reconocen a la Fiscalía corresponden a ésta como expresión de la autonomía administrativa que a ella se atribuye.

No obstante, considera la Corte que las reglamentaciones autorizadas por la ley exceden el ámbito puramente interno de organización y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación pues sus contenidos en cuanto tienen que ver con “el funcionamiento y organización” de los funcionarios encargados de la tramitación de la segunda instancia tienen vocación de proyección externa y están llamadas a afectar de manera directa a terceros, a aquellos que deban actuar ante los funcionarios en mención.

Así las cosas, la Corte no comparte las orientaciones expresadas por los intervinientes y el Ministerio público en cuanto a que la disposición acusada tan solo contiene la autorización para el ejercicio de una competencia llamada a incidir con exclusividad en el ámbito administrativo interno de la Fiscalía, significativa de la previsión constitucional conforme a la cual el legislador puede asignar, además de las previstas en la propia Constitución otras funciones a la Fiscalía. Para la Corte, en cuanto no incidan en la esfera externa de actuación de la Fiscalía, las funciones de administración interna necesarias para el ejercicio y cumplimiento de la misión y funciones constitucionales deben precisamente enmarcarse dentro de la autonomía “administrativa” que constitucionalmente ampara a la Fiscalía y que le permite, con miras a asegurar la necesaria independencia en el cumplimiento de aquellas, adoptar sin interferencias de los otros órganos del Estado las medidas necesarias de administración en armonía con las disposiciones que establezca la ley en desarrollo del artículo 253 de la Constitución y en consonancia con las atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura, según lo ya expresado siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación.

5. La reserva de ley en materia de competencias judiciales

Ya se ha destacado que el texto acusado forma parte, como párrafo, del artículo 117 de la ley 600 de 2000, cuyo inciso principal se ocupa de regular la organización y funcionamiento de los funcionarios judiciales encargados de la tramitación de los recursos que se interpongan frente a la actuación de los fiscales delegados.

Así las cosas, es indudable que la disposición en mención tiene contenidos de atribución de competencia judicial y de regulación del proceso penal, materias sobre las cuales existe reserva constitucional de ley.

En ese orden de ideas se tiene que conforme al artículo 121 de la Constitución Política, ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Sobre este particular la Corte Suprema de Justicia, actuando en sede de control de constitucionalidad, en sentencia de mayo 5 de 1978 expresó:

“En un Estado de Derecho todo poder es una simple competencia jurídica, esto es, una facultad conferida expresamente en una norma, delimitada en su contenido por la misma disposición y condicionada por ella en cuanto a sus fines, a la oportunidad y circunstancias para ponerla en acto, así como los procedimientos y formas para que su ejercicio sea

regular.”¹⁰

Debe precisar la Corte que la reserva de ley en materia de competencias no es contraria a la posibilidad de que tales competencias, establecidas en la ley, sean luego desarrolladas en el reglamento. Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 122 y 123 de la Constitución, conforme a los cuales “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...” “(...) Los servidores públicos ... ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.” En este caso es claro que, por virtud de lo preceptuado en el artículo 121 constitucional, el reglamento sólo puede orientarse a detallar y hacer operativa la competencia atribuida en la Constitución o en la ley, pero sin que pueda ampliar o restringir su ámbito.

Por su parte la reserva de ley sobre el procedimiento penal se deriva del principio de legalidad del proceso que encuentra su fundamento en el artículo 29 de la Constitución.

Se impone entonces, a la luz de las anteriores consideraciones, realizar un contraste entre el contenido del artículo 117 que está sujeto a reserva y el alcance de la atribución que en el párrafo de la misma disposición se confiere al Fiscal General de la Nación.

El artículo 117 de la Ley 600 de 2000, en armonía con lo establecido por el artículo 18 de la misma ley, en el artículo 31 de la Constitución Política y en el artículo 27 de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia” se orienta a garantizar el principio de la doble instancia para las actuaciones que se surtan ante los fiscales delegados.

Es el propio artículo 117, o sea la ley, el que sobre esta materia determina todos los aspectos relevantes de la competencia judicial. Allí se señala la autoridad encargada de ejercer la función, esto es, los funcionarios judiciales cuya función exclusiva se regula en la norma y el contenido de la competencia, que no es otro que el de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación. A su vez, es también la ley, el Código de Procedimiento Penal, la que regula la procedencia, la oportunidad para interponerlos y el procedimiento aplicables a tales consulta y recursos.

Si bien, como lo plantean los intervinientes y el Ministerio Público podría enunciarse una interpretación conforme a la cual el párrafo demandado sólo establece la facultad del

Fiscal General de la Nación para regular lo relacionado con la organización y funcionamiento de dichos funcionarios judiciales y desde esta perspectiva, la facultad del Fiscal de expedir reglamentos se circunscribiría al plano meramente administrativo, es decir a lo relacionado con la organización y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación para lo cual ya tendría, además de la fuente constitucional directa sobre su autonomía en materias administrativas y presupuestales, soporte legal en el Decreto 261 de 2000 que además de las funciones especiales otorgadas al jefe máximo del ente investigador por el Estatuto superior, señaló que a éste asiste la facultad de expedir reglamentos, órdenes, circulares y los manuales de organización y procedimientos conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación. Y en ese contexto la disposición acusada no haría más que repetir lo ya establecido sin agregar atribución nueva.

Conforme a esta línea interpretativa, la facultad de regulación del Fiscal prevista en el párrafo acusado no puede extenderse a esas materias, ni esa sería una consecuencia de la norma, tal como erradamente se habría interpretado por el actor.

Así las cosas, la Corte ha de reiterar que el artículo mencionado, en su primera parte, atribuye una competencia funcional y en el párrafo atribuye al Fiscal General de la Nación la facultad para reglamentar el funcionamiento de los funcionarios encargados del ejercicio de tal competencia. La unidad gramatical propia del artículo, que junto con su párrafo forma un solo texto normativo, lleva necesariamente a que esa facultad de regulación que se atribuye al Fiscal se extienda a los aspectos del trámite de las competencias que la norma asigna.

En ese orden de ideas, es imprescindible concluir que la atribución explícitamente conferida al Fiscal General de la Nación por la disposición acusada dentro del contexto normativo en el cual se contiene rebasa el ámbito meramente interno de la Fiscalía y se proyecta externamente, como ya se dijo, incursionando en una regulación propia del ejercicio de la función judicial del Estado, aspecto éste que constitucionalmente compete al legislador y que genera de manera inevitable la inconstitucionalidad de la norma, tal como se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

VI. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el Parágrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2001.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

HACE CONSTAR:

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-775/01

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función administrativa que garantiza funcionamiento de competencia definida en ley (Salvamento de voto)

LEY-Reiteración de facultades previstas en la Constitución (Salvamento de voto)

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Reglamentación conforme a la ley de organización y funcionamiento (Salvamento de voto)

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación administrativa de organización y funcionamiento (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis

expedientes No: D-3294

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia en relación con la declaratoria de inexecutable del párrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000. Expongo a continuación las razones por las cuales salvo mi voto, las cuales, en general, corresponden a las que servían de fundamento a la ponencia que no fue acogida por la mayoría.

La norma demandada forma parte, como párrafo, del artículo 117 de la Ley 600 de 2000 cuyo texto prevé que dentro de la Fiscalía General de la Nación habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación. El párrafo en mención dispone que “Su organización y funcionamiento se reglamentará en forma precisa por el Fiscal General de la Nación.” En concepto de la Corte, las reglamentaciones autorizadas por la ley exceden el ámbito puramente interno de organización y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación pues sus contenidos en cuanto tienen que ver con el “funcionamiento y organización” de los funcionarios encargados de la tramitación de la segunda instancia tienen vocación de proyección externa y están llamadas a afectar de manera directa a terceros, a aquellos que deban actuar ante los funcionarios en mención.

En mi concepto el párrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000, cuando le atribuye al Fiscal General de la Nación la función de reglamentar la organización y el funcionamiento de los funcionarios judiciales encargados de la tramitación de los recursos que se interpongan frente a la actuación de los fiscales delegados, le está asignando una función típicamente administrativa, orientada a garantizar el adecuado funcionamiento de una competencia que está definida de manera completa en la ley.

Estima la mayoría que dicha interpretación debe descartarse por inocua, en la medida en que nada agregaría a la facultades constitucionales de la Fiscalía, derivadas de su régimen de autonomía.

No me parece razonable, sin embargo, descartar por inocua una interpretación plausible de la norma y acoger en su lugar una distinta y conforme a la cual la norma es inconstitucional, para a renglón seguido declararlo así.

Estimo, contrariamente a lo expresado por la mayoría, que no toda reiteración que se haga en la ley de facultades previstas en la Constitución, consiste en una mera redundancia legislativa. Tal referencia legislativa puede tener múltiples alcances y significados, por ejemplo, como factor de sistematización o de especificación de los contenidos constitucionales.

En el caso concreto, el aparte cuya constitucionalidad era objeto de discusión, era un complemento de la norma que atribuye la competencia, complemento sin cuya puesta en acto, tal competencia se quedaría simplemente escrita. El legislador advertía de esta manera que la norma requería de la actividad reguladora de la Fiscalía para que la competencia que en ella se consagraba pudiese hacerse efectiva.

Lo anterior, en virtud a la autonomía constitucional de la Fiscalía, que tiene entre sus consecuencias, la relativa a la capacidad de ese ente constitucional de emitir los reglamentos necesarios para regular su propia organización y funcionamiento, porque si bien, corresponde a la ley determinar la estructura y el funcionamiento de la Fiscalía, es atribución del Fiscal General desarrollar esa estructura con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

Tal como se proponía en la ponencia y se acoge en el texto de la sentencia, es el propio artículo 117, o sea la ley, el que determina todos los aspectos relevantes de la competencia judicial. Allí se señala la autoridad encargada de ejercer la función, esto es, los funcionarios judiciales cuya función exclusiva se regula en la norma y el contenido de la competencia, que no es otro que el de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación. A su turno, es también la ley, esta vez el código de procedimiento penal, la que regula la procedencia, la oportunidad para interponerlos y el procedimiento aplicable a tales consulta y recursos. Se tiene entonces, que sería en este caso el legislador quien determina los funcionarios a quienes se les encomienda el ejercicio de la función jurisdiccional y los asuntos que son de su conocimiento, de conformidad con el factor funcional de competencia,

correspondiéndole al fiscal dentro de un ámbito estrictamente administrativo regular lo relacionado con la organización y funcionamiento de dichos funcionarios judiciales.

Por las anteriores consideraciones estimo debió declararse la exequibilidad de la norma demandada.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Cfr. Sentencias C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-380 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C- 534 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz; C- 578-99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 Cfr. Sentencias C-078 de 1999 M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz; C-566 de 2000 M.P., Carlos Gaviria Díaz; C-350 de 1997 M.P., Fabio Morón Díaz; C-208 de 2000., Antonio Barrera Carbonell, C- 401 de 2001 M. P., Alvaro Tafur Galvis y C-827 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

3 Cfr. Sentencias C-220 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz; T 496 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencia C-401 de 2001.

5 Sentencia C- 401 de 2001

6 Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 Entre otras, sentencias C-037/96 . M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-670-01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Sentencia C-037/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Sentencia C- 527 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

10 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de mayo 5 de 1978.