

Sentencia C-830/01

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-No es absoluta

SEPARACION DE PODERES-Alcance

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Administración de asuntos propios/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Creación de servicios administrativos y técnicos de las Cámaras por ley

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Autonomía y capacidad plena para auto organizarse

El Congreso, por disposición constitucional expresa, tiene autonomía y plena capacidad para auto-organizarse, lo que se traduce, especialmente, en: a) autonomía reglamentaria, es decir, capacidad para dictar normas para su propio funcionamiento, sin la intromisión ni la interferencia de ningún otro órgano y sin que el gobierno tenga iniciativa en estas materias, y b) autonomía financiera y administrativa, por cuanto las Cámaras tienen la facultad de fijar su propio reglamento y administrar sus propios servicios así como el personal que los presta.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Autonomía e independencia para el ejercicio de funciones

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Autonomía para organización interna

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Potestad democrática de administración de propios servicios

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para establecer manejo y administración interna

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Potestad de autorregulación/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Reglamento interno

LEY ORGANICA-Alcance

LEY ORGANICA-Expedición

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Materias/REGLAMENTO DEL CONGRESO DE

LA REPUBLICA-Reserva de ley

FUNCION PUBLICA-Concepto/FUNCION PUBLICA-Alcance

La función pública, entendida como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”, comprende también la determinación de las reglas básicas que rigen la relación de subordinación del servidor público con el Estado. Mediante el ejercicio de la función pública se satisfacen los intereses generales del Estado y de la comunidad misma, fin primordial del Estado social de derecho.

FUNCION ADMINISTRATIVA-Principios

FUNCION PUBLICA-Competencia para regulación

EMPLEADOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Carácter/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Regulación legal de régimen de personal

FUNCION PUBLICA-Regulación legal del ejercicio

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Traslado de función a autoridad distinta a la señalada constitucionalmente

FUNCION LEGISLATIVA-Traslado temporal

FUNCION PUBLICA-Sujeción a la Constitución y la ley/CONGRESO DE LA REPUBLICA-No traslado de competencias a mesas directivas de Senado y Cámara para administración de personal

FUNCION LEGISLATIVA-Modificación de estatuto de administración de personal de las Cámaras

La modificación del estatuto de administración de personal de las Cámaras comporta el ejercicio de una función legislativa, ya que éste es adoptado por medio de ley, razón por la cual su reforma también debe ser realizada por medio de un acto de igual o superior jerarquía.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Modificación de estatuto de administración de personal de las Cámaras

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Expedición por ley ordinaria de estatuto de personal de empleados

ESTATUTO DE PERSONAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Regulación por ley ordinaria

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Autonomía para organización administrativa por medio de ley

Referencia: expediente D-3368

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la ley 186 de 1995

Demandante: Carlos Augusto Cabrera Saavedra

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Augusto Cabrera Saavedra demandó el artículo 6º de la ley 186 de 1995, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992” y la Resolución MD-0975 de 1995, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

Mediante auto de fecha 22 de enero de 2001, el magistrado ponente admitió la demanda contra el artículo 6º de la ley 186 de 1.995 y rechazó la formulada contra la Resolución MD-0975 de 1995, por carecer la Corte de competencia para conocer de ella.

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

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41784 del 30 de marzo de 1995

“Ley 186 de 1995

(Marzo 29)

Por la cual se modifica parcialmente la ley 5ª de 1992

El Congreso de Colombia

D E C R E T A:

Artículo 6. Facúltase a las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes por el término de tres (03) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar los estatutos de administración de personal de los empleados de cada una de las Cámaras.”

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la norma acusada vulnera los numerales 10, 20 y 23 del artículo 150 de la Constitución, por las razones que a continuación se resumen.

El artículo 150 numeral 10 prevé la posibilidad de que el Congreso revista de facultades al Presidente de la República hasta por seis meses para expedir normas con fuerza de ley, con el fin de ejercer, en forma temporal, funciones precisas que le corresponde cumplir al Congreso de la República. El artículo 6 de la ley 186/95, materia de acusación, vulnera dicho precepto superior, al conceder facultades extraordinarias a un órgano o funcionario diferente al previsto en el citado numeral, en este caso a las mesas directivas de las Cámaras para modificar los estatutos de administración de personal de los empleados de cada una de esas

corporaciones.

Además, dichas atribuciones no pueden ser ejecutadas por las mesas directivas sino directamente por el Congreso de la República mediante una ley. “Un estatuto de personal contiene básicamente los derechos y deberes de los empleados así como la regulación de las situaciones administrativas en que podrán encontrarse los servidores del respectivo órgano. Todos estos temas son de regulación por parte de la ley y de hacerse a través de reglamentos requieren de una ley marco que establezca los límites y parámetros dentro de los cuales se deben desarrollar dichos reglamentos.”

La norma acusada también vulnera los numerales 20 y 23 del artículo 150 superior, al permitir que las mesas directivas creen los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras y se regule el ejercicio de funciones públicas por actos distintos a la ley.

IV. INTERVENCIONES

1. Cámara de Representantes

El Presidente de la Cámara de Representantes, Basilio Villamizar Trujillo, solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada, por considerarla ajustada a la Constitución Política. Son éstos los argumentos que expone con ese fin.

La ley 186 de 1995 es una ley orgánica expedida por el Congreso de la República, en desarrollo del artículo 151 de la Carta. Mediante ella se modifica la ley 5ª de 1992, que también es de carácter orgánico y, por tanto, bien podía facultar a las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara para modificar los estatutos de administración de personal de los empleados de cada una de las cámaras legislativas.

La modificación de dichos estatutos “no hace parte de las funciones naturales asignadas por la Constitución Política al Congreso de la República, razón por la cual, en sentir de esta Corporación, su adopción no requiere de los trámites propios de las leyes orgánicas y estatutarias. Por el contrario, esa función específica le fue asignada a las Mesas Directivas de cada una de las cámaras, en virtud de la promulgación de la ley orgánica contentiva del Reglamento del Congreso”, la cual, en su artículo 381, dispone que “los servicios administrativos y técnicos de la Cámara de Representantes comprenden las áreas legislativa

y administrativa, las cuales estarán a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación”.

En consecuencia, si a través de leyes orgánicas -cuya expedición corresponde al Congreso- éste facultó a las Mesas Directivas de cada Cámara para adoptar los servicios administrativos y técnicos de las mismas, es constitucional la norma acusada, mediante la cual se delega la función de modificar los estatutos de administración de personal, pues dicha tarea hace parte del manejo administrativo de cualquier corporación.

Considera que no se pretendió asignarle facultades extraordinarias a órgano o funcionario distinto del Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, pues únicamente se adoptó el estatuto de administración de personal, norma de carácter interno que no sobrepasa los límites trazados en la Constitución. Finalmente, sostiene que fue a través de la ley 186 de 1995 y de su precedente, la ley 5ª de 1992, que el Congreso legisló en relación con la creación de servicios administrativos y técnicos de las Cámaras y reguló las funciones públicas de sus servidores. En este orden de ideas, la norma acusada no vulnera los numerales 10, 20 y 23 del artículo 150 del Estatuto Supremo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en concepto No. 2486 recibido el 20 de marzo de 2001, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

La norma demandada vulnera el artículo 150 numeral 10 de la Carta Política, por cuanto el Congreso de la República sólo puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para ejercer precisas funciones en forma temporal, las cuales no pueden ser asignadas a otros organismos, tales como las Mesas Directivas de las cámaras legislativas.

Compete exclusivamente al legislador ordinario o al extraordinario, crear los servicios administrativos de las cámaras, por lo que la disposición impugnada vulnera el numeral 20 del artículo 150 de la Carta, al delegar dicha regulación a organismos que carecen de la función legislativa.

Igualmente, se quebranta el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución, el cual consagra

que el Congreso debe expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas, función que no puede ser suplida por una resolución expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

El artículo 6 de la ley 186 de 1995 también contraviene los artículos 122 y 135 numeral 5 de la Constitución, por cuanto “es necesario que tanto los cargos como las funciones estén definidos por el legislador o por un reglamento que debe seguir las prescripciones o lineamientos constitucionales y legales. Asunto éste que no se puede delegar en un órgano que no tiene entre sus funciones las de suplir al legislador ordinario.”

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Corresponde en esta oportunidad a la Corte decidir si la facultad que le confiere el artículo 6 de la ley 186 de 1995 a las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para modificar los estatutos de administración de personal de los empleados de cada una de esas corporaciones, vulnera o no la Constitución Política.

3. Facultad del Congreso para autoorganizarse

El artículo 113 de la Constitución colombiana consagra el principio de separación de funciones de las distintas ramas del poder público, al estatuir:

“Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

Sin embargo, esa separación de tales órganos no es absoluta, pues es posible que en casos excepcionales se asignen al Ejecutivo funciones legislativas (facultades extraordinarias) o que al legislativo se le asignen algunas funciones judiciales o administrativas. “Lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos (.....) La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.”¹

El Parlamento o Congreso es una institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo, que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración (art. 114 C.P.). Aparte de éstas cumple otras funciones como las de ejercer el poder constituyente derivado, elegir o proveer altos cargos del Estado, y otras más.

Estos cuerpos legislativos, como órganos colegiados que son, requieren para su funcionamiento de algunos órganos internos de dirección, administración y control, vr. gr. las mesas directivas, las comisiones permanentes, las comisiones accidentales, las comisiones transitorias, las comisiones investigadoras, las de acusación, las de ética, entre otras.

La Constitución del 91 le confiere al Congreso, como rama del poder autónoma e independiente, la capacidad soberana de administrar sus propios asuntos, al atribuirle en el artículo 150-20 facultad para “Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras”, lo cual, obviamente, debe hacerse por medio de ley, como expresamente allí se ordena. Disposición que guarda concordancia con el artículo 135 del mismo ordenamiento, que señala las facultades de cada Cámara, entre ellas, elegir sus mesas directivas, elegir su secretario general, proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones, organizar su policía interior, entre otras.

Ello significa que el Congreso, por disposición constitucional expresa, tiene autonomía y plena capacidad para auto-organizarse, lo que se traduce, especialmente, en: a) autonomía

reglamentaria, es decir, capacidad para dictar normas para su propio funcionamiento, sin la intromisión ni la interferencia de ningún otro órgano y sin que el gobierno tenga iniciativa en estas materias, y b) autonomía financiera y administrativa, por cuanto las Cámaras tienen la facultad de fijar su propio reglamento y administrar sus propios servicios así como el personal que los presta.

Dicho precepto constitucional no es nuevo en nuestro ordenamiento supremo, pues proviene de la reforma de 1968, quedando codificado en la Carta del 86 bajo el artículo 76-23 y, tiene como única finalidad asegurar la independencia y autonomía del Congreso en la realización de las distintas actividades relacionadas con el ejercicio normal de sus labores, requisito esencial en un Estado de derecho.

El sentido y alcance de la autonomía del Congreso Nacional para organizarse internamente, se expuso bajo la Carta antes vigente en los términos que a continuación se transcriben, criterio que hoy aún continúa vigente.

Así las cosas, el Congreso en desarrollo de la facultad establecida en el numeral 20 del artículo 150 de la Carta del 91, en armonía con el 135, tiene competencia para establecer todos aquellos aspectos necesarios, desde el punto de vista administrativo y técnico, destinados a su propio manejo y administración interna, que le permitan cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que le corresponde ejercer, siempre y cuando tales disposiciones no vulneren el ordenamiento supremo.

4. El reglamento del Congreso

En los sistemas parlamentarios el reglamento del Congreso nace de la facultad o potestad de autorregulación y, generalmente, está formado por una serie de disposiciones en las que se fijan los procedimientos que deben seguirse para el debido ejercicio de la actividad legislativa, como también aspectos relativos a su funcionamiento y organización administrativa interna. Sin embargo, en la mayoría de países éstos no se adoptan por medio de ley sino por medio de actos administrativos.

En nuestro ordenamiento constitucional el Reglamento del Congreso debe ser expedido por medio de ley orgánica, por expreso mandato del artículo 151 superior.

Las leyes orgánicas, como se recordará, tienen ciertas particularidades que se manifiestan, por un lado, en la clase de asuntos que mediante ellas se regula y, por el otro, en la votación con la que deben ser aprobadas -la mayoría absoluta de los votos de una y otra Cámara-. Dice así el texto constitucional citado:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”

Dichas particularidades, a su vez, reflejan la importancia y superior jerarquía de esa clase de leyes respecto de las leyes ordinarias dentro del ordenamiento constitucional. Desde el punto de vista material, aquellas gozan de la característica de “poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes (...) ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas”³.

Sobre el mismo punto, en la sentencia C-423/954, la Corte manifestó:

“Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.”

En reciente pronunciamiento, la Corte afirmó:

“Ciertas materias fueron reservadas por el Constituyente para ser reguladas mediante leyes orgánicas, dado que, por su importancia, es necesario dotarlas de un régimen que cuente con la estabilidad que caracteriza a dichas normas. Uno de tales asuntos, es el del ordenamiento territorial (art. 151, C.P.). Ahora bien, tal y como se determinó en la sentencia

C-540 de 2001, 'la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.' En otras palabras, sólo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específica y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario. Tanto así que, según se afirmó en la sentencia C-432 de 2000, 'la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario,' por dos motivos: (i) la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador, y (ii) el hecho de que las limitaciones propias de las leyes orgánicas, constituyen un límite al proceso democrático. Por lo mismo, aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del Constituyente en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del legislador ordinario."⁵

Se trata entonces de normas que condicionan la expedición de las leyes ordinarias, las cuales dependerán de ellas para considerarse ajustadas a la Carta. En este sentido, las leyes orgánicas se constituyen en parámetros obligatorios de constitucionalidad y, en consecuencia, sólo pueden ser expedidas por el legislador ordinario, en armonía con el principio democrático. En este punto encuentra justificación la prohibición contenida en el numeral 10 del artículo 150, respecto de la no concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de las leyes mencionadas.

De conformidad con el artículo 151 y transitorio 14 de la Constitución, el Congreso de la República expidió su reglamento a través de la ley 5ª de 1992, que por expresa disposición de la primera norma citada, es una ley orgánica.

Los asuntos que debe contener el reglamento del Congreso son múltiples, de ahí que esta corporación haya decidido agruparlos por temas, de una manera enunciativa mas no taxativa, al señalar que:

"La ley que establezca el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en su carácter de normativa orgánica, necesariamente debe tomar en

consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas. La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la Constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo. De ahí que la regulación de los aspectos mencionados – por lo demás mínimos e indispensables – de la función electoral del Congreso, en modo alguno, exceda el ámbito de esta específica ley orgánica. La asunción de las facultades electorales del Congreso y de sus cámaras y su futuro ejercicio, se realizarán de conformidad con las reglas adoptadas en su reglamento. Justamente éste es el propósito de una ley orgánica.”⁶ (lo resaltado no es del texto)

Si el reglamento del Congreso debe ser adoptado mediante ley orgánica, cuya estabilidad y rigidez es mayor que aquella de la cual goza la ley ordinaria, habría que afirmar que las disposiciones que allí se consagren deben tener también esa característica. Así por ejemplo la integración del Congreso, sus funciones, sesiones, comisiones, deliberación, facultades y prohibiciones de sus miembros, privilegios, inmunidades, inviolabilidad, elecciones de funcionarios, la fijación del proceso legislativo ordinario, del constituyente, moción de censura, citaciones, audiencias, procedimiento para el ejercicio del control político, las funciones judiciales, procedimientos especiales, etc., son normas que deben gozar de cierta estabilidad para una mayor seguridad jurídica.

5. Competencia del legislador para regular la función pública y, por consiguiente, para expedir el régimen de personal de los empleados del Congreso de la República

La función pública, entendida como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”⁷, comprende también la determinación de las reglas básicas que rigen la relación de subordinación del servidor público con el Estado. Mediante el ejercicio de la función pública se satisfacen los intereses generales del Estado y de la comunidad misma, fin primordial del Estado social de derecho.

El constituyente incluyó en el capítulo V, título 2 del Estatuto Superior, intitulado “de la

función pública”, una serie de disposiciones en las que se consagran los principios que la gobiernan. Así por ejemplo, se define quiénes son servidores públicos; se establece como regla general, que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; se autoriza al legislador para regular la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva; se consagra expresamente que en ningún caso la filiación política puede determinar el nombramiento de un ciudadano en un empleo de carrera, su ascenso o remoción; que el retiro del servicio solamente procede por calificación insatisfactoria, por violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución y la ley, que no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento, que nadie puede desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público , o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos que determine la ley. Igualmente, se consagra algunas prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos públicos, entre otras normas (arts. 122 a 131 C.P.).

Por otra parte, se establece en el artículo 209 superior que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la delegación, la descentralización y la desconcentración de funciones” y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Ahora bien: ¿a quién corresponde regular el ejercicio de funciones públicas?

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 23 el artículo 150 superior, corresponde al legislador “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. Disposición que guarda consonancia con el artículo 123 del mismo ordenamiento que prescribe: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.”

Al interpretar estas disposiciones y las primeramente enunciadas, se desprende claramente

la potestad del legislador para establecer el estatuto del servidor público y, por ende, para establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones, calidades que deben reunir las personas que deseen ingresar al servicio del Estado, como también los deberes, prohibiciones, situaciones administrativas, inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos y responsabilidades a que están sujetos, la forma de proveer los empleos, en fin, todos aquellos aspectos relacionados con el régimen de personal de los empleos de las distintas entidades públicas.

Los empleados del Congreso de la República son servidores públicos y, por tanto, su régimen de personal debe ser fijado por la ley, no sólo con fundamento en los cánones constitucionales antes señalados, sino también por expreso mandato del constituyente contenido en el numeral 20 del artículo 150 superior, que así lo ordena al estatuir que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 20. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras”.

Sin embargo, no sobra agregar que en la expedición de dichos regímenes el legislador no cuenta con libertad absoluta, pues como tantas veces se ha reiterado, está obligado a respetar las normas constitucionales y, en especial, los derechos fundamentales de los ciudadanos en general y de los trabajadores en particular, entre ellos, el de acceso a los cargos públicos, el de igualdad, el derecho al trabajo, el derecho a participar en el ejercicio del poder político, la libertad de escoger profesión u oficio, los derechos mínimos irrenunciables consagrados en el artículo 53 de la Carta, etc.

“(.....) la regulación legal del ejercicio de la función pública no sólo contiene la ordenación de la actividad que debe desplegar el individuo responsable de la función pública en general, sino también la prescripción de la situación de cualquier otro servidor público, salvo expresa limitación constitucional y respetando el régimen constitucional en su integridad. Ahora bien, el legislador en ejercicio de su competencia constitucional de regulación del ejercicio de funciones públicas de los servidores del Estado no tiene un ámbito absoluto de acción, pues su actividad esta condicionada por el respeto a los derechos de la persona que presta la función en comento.”⁸

6. El Congreso de la República sólo puede trasladar en forma transitoria, su función

legislativa al Presidente de la República, respecto de asuntos no prohibidos en la Constitución.

El actor considera que el Congreso de la República al expedir el artículo 6 de la ley 186 de 1995, vulneró el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, al delegar en una autoridad diferente al Presidente de la República atribuciones legislativas.

En efecto: en la disposición legal acusada, el legislador confiere facultades a las mesas directivas de las Cámaras, por el término de tres meses contados a partir de la promulgación de la ley, para “modificar los estatutos de administración de personal de los empleados de cada una de las Cámaras”, régimen que, como ya se ha anotado, debe ser regulado por medio de ley. Lo que equivale a decir, que el legislador ha decidido trasladar su función legislativa a una autoridad administrativa, distinta de la constitucionalmente señalada para cumplir esa función, lo cual resulta claramente violatorio del ordenamiento supremo. La función legislativa, como lo ha señalado la Corte, “salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.”⁹

En efecto: al tenor de lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal, únicamente al Presidente de la República, en virtud de la concesión de facultades extraordinarias. Dice así el precepto superior citado:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra

Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos. “

En consecuencia, no podía el Congreso trasladar su potestad legislativa a las mesas directivas del Senado y de la Cámara, para modificar el estatuto de personal de las Cámaras, pues al hacerlo violó flagrantemente el artículo 150-10 de la Constitución, en concordancia con el 6 del mismo ordenamiento, que establece que la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley; y el 121 ibídem que consagra que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley, lo que implica el retiro del ordenamiento positivo del precepto legal acusado.

La modificación del estatuto de administración de personal de las Cámaras comporta el ejercicio de una función legislativa, ya que éste es adoptado por medio de ley, razón por la cual su reforma también debe ser realizada por medio de un acto de igual o superior jerarquía y, por consiguiente, tal función no podía ser cumplida por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, mediante la expedición de un acto administrativo. Dicha función bien podía ser trasladada al Presidente de la República pero no a otro funcionario como se hizo, mediante la concesión de facultades extraordinarias, siempre y cuando se observen los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 150-10 para estos casos, a saber:

a. Las facultades deben ser temporales y no pueden exceder de seis meses.

a. Los asuntos que deberá regular el Presidente de la República deben ser señalados por el Congreso en forma clara, precisa y determinada, pues no existen facultades implícitas.

a. Las facultades no se pueden conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, así como tampoco para dictar leyes marco (Art. 150-19 C.P.)¹⁰ ni para decretar impuestos.

a. Las facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

a. Las facultades solamente se pueden otorgar cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, lo que significa que el Gobierno debe justificar su concesión al momento de pedir las y el Congreso valorar tales razones para conferir las. ¹¹

7. El estatuto de personal de los empleados del Congreso debe ser expedido por medio de ley ordinaria y no orgánica.

Ahora bien: a la luz de la Constitución y de la jurisprudencia reiterada de esta Corte, procede la corporación a determinar si la normatividad por la cual se expide o modifica el estatuto de personal de los empleados del Congreso, debe estar contenida en las referidas leyes de rango especial a las cuales está sujeta la actividad legislativa o si, por el contrario, es un asunto que no tiene reserva de ley orgánica y, por tanto, debe ser regulado por medio de una ley ordinaria. Lo anterior, por cuanto “si una norma desconoce los procedimientos y principios de una ley orgánica, tal desconocimiento puede acarrear su inconstitucionalidad”¹².

Para estos efectos, se reitera que la expedición y modificación del estatuto de administración de personal de las Cámaras legislativas se dicta en desarrollo de la función legislativa asignada al congreso en los numerales 20 y 23 del artículo 150 de la Carta, según los cuales corresponde al Congreso crear los servicios técnicos y administrativos de las Cámaras, así como expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas.

Las materias que deben ser reguladas por medio de leyes orgánicas son aquellas que, por su

importancia, requieren de un régimen que cuente con la estabilidad que caracteriza a dichas normas, como es el caso del reglamento del Congreso y de sus Cámaras. Sin embargo, si bien sería deseable que el estatuto de personal del Congreso contemplara un régimen perdurable en el tiempo por su eficacia organizativa u otras bondades -cuya ponderación escapa de la órbita de la Corte-, es un tema que no puede sujetarse normativamente a una ley orgánica que por esencia es rígida, en la medida en que fija los parámetros que deben orientar la actividad legislativa.

El estatuto de personal, que contiene en detalle la estructura administrativa y técnica de la corporación, la clasificación, funciones y provisión de los empleos, entre otras materias, no se encuentra dentro de los asuntos que, según el artículo 151 superior, deben ser regulados por medio de ley orgánica, como ya se expresó en párrafos anteriores y, por ende, mal podría concebirse como un parámetro de orientación y de constitucionalidad para las demás leyes. El estatuto de personal del Congreso debe ser establecido mediante ley ordinaria, la cual no requiere de la referida rigidez y estabilidad normativa de la ley orgánica.

“Si la finalidad de someter una determinada materia a la regulación de una ley orgánica, es la de lograr una mayor permanencia y estabilidad para tal reglamentación, no puede aceptarse que forme parte de su núcleo el tema de la creación de categorías genéricas, de índole presupuestal, (en este caso de administración de personal) que por su esencia son netamente variables;”¹³

Así pues, la conclusión es clara, el régimen de administración de personal de los empleados de las Cámaras legislativas y con ella la correlativa y necesaria atribución para estructurar y organizar las dependencias necesarias para cumplir sus funciones constitucionales, es una competencia que puede ejercer el Congreso sin condición ni limitante alguna distintas a las establecidas en la Constitución. No queda duda alguna que el Congreso tiene autonomía propia para regularse, esto es, para fijar su propia organización administrativa, pero ello debe hacerse por medio de ley.

No sobra recordar que esta corporación en sentencia anterior consideró que el régimen salarial de los empleados del Congreso no debe incluirse en el reglamento del Congreso, pues esa es una tarea que compete realizar al Presidente de la República dentro de los parámetros fijados por el legislador en la ley marco respectiva.

“No es propio de la ley orgánica que contiene el reglamento del Congreso fijar régimen salarial alguno, sino señalar las disposiciones a las que debe sujetarse el trámite de los asuntos a cargo de la Rama Legislativa, tanto en el campo de la aprobación o improbación de los proyectos de ley y de acto legislativo como en lo referente al control político, a las elecciones que el Congreso y sus cámaras deben efectuar y al ejercicio de las demás funciones y competencias a su cargo.

El tema salarial y prestacional es ajeno a esa materia, específicamente delimitada por la Constitución y, por lo tanto, las disposiciones que lo consagren deben plasmarse, no en el reglamento del Congreso sino en leyes generales que tracen las pautas a las que deba someterse el Ejecutivo con tal fin, y que no son otras que las ya mencionadas del artículo 150, numeral 19, literal e), de la Carta.

(...)Adicionalmente, al incluirse normas como las mencionadas en la ley orgánica del reglamento del Congreso, aparece desvirtuado el artículo 151 de la Constitución, que circunscribe tal tipo de leyes a establecer el régimen de la actividad legislativa propia de aquél.

Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley.”¹⁴

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 6° de la ley 186 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase 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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

- 1 Karl Lowenstein. Teoría de la Constitución, Barcelona, 1970
- 2 Gaona Cruz Manuel. Control y Reforma de la Constitución en Colombia. Tomo II, 1988.
- 3 Sent. C-446/96 M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 4 M.P. Fabio Morón Díaz.
- 5 Sent. C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- 6 Sent.. C-025/93. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 7 Cfr. las Sentencias C-631 de 1996 y C-564 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- 8 Sent. C-367/96 M.P. Hernando Herrera Vergara
- 9 Ibídem.
- 10 Debe reiterarse que el artículo 150-10 superior hace una remisión al artículo 150-19 y no al 150-20 como quedó transcrito en el texto de la Constitución. Ver, entre otras, las sentencias C-725 de 2000, C-700 de 1999, C-608 de 1999.
- 11 Ver al respecto: Sentencia C-504/01 M.P. Jaime Araújo Rentería
- 12 Sent. C-432/00 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
- 13 Sent. C-579/01 M. P. Eduardo Montealegre Lynett
- 14 Sent. C-196/98 M.P. José Gregorio Hernández Galindo