

Expediente D-2482

Sentencia C-370/00

FALTA DE COMPETENCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Vicio material para proferir norma con fuerza de ley

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regulación legal

ARTICULO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION POLITICA-Facultades al Presidente para expedición de normas que organicen la Fiscalía General

ORGANIZACION DE ENTIDAD PUBLICA-Alcance/CARRERA EN LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Competencia del Ejecutivo otorgado por disposición constitucional transitoria

ARTICULO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION POLITICA-Razón de ser/CONSTITUCION POLITICA-Incompatibilidad entre régimen de transición en disposiciones transitorias y régimen permanente en disposiciones ordinarias

Tal y como esta Corporación lo ha expresado "la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales", por lo cual es razonable sostener que cuando el Constituyente estableció normas transitorias quiso consagrar excepciones a las reglas generales que dispuso en normas permanentes. De ahí pues que, "desde el punto de vista temporal, cuando una Constitución establece un régimen de transición en disposiciones transitorias y un régimen permanente en disposiciones ordinarias, y en un momento dado resultaren incompatibles dichas normas, el intérprete en principio debe aplicar preferentemente las primeras".

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación del alcance concreto de la extensión

FACULTADES CONSTITUCIONALES AL EJECUTIVO Y FACULTADES LEGALES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-No es posible equiparación

Las facultades extraordinarias que el Legislador otorga al Ejecutivo no pueden equipararse a las facultades que el propio Constituyente le entregó. En efecto, las facultades constitucionales conferidas al Legislador extraordinario no sólo están taxativamente señaladas en la propia Carta sino que parten de la necesidad de una reglamentación urgente para el desarrollo constitucional. Por el contrario, las facultades legales extraordinarias son generales, salvo lo expresamente señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, se solicitan por el gobierno y se conceden en atención a la conveniencia política del asunto. De ahí pues que no es posible equiparar las facultades extraordinarias legales y las facultades constitucionalmente otorgadas al Presidente.

CARRERA EN LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Reglamentación transitoria mientras se expide ley

COSA JUZGADA RELATIVA-Inexistencia de ataques individualizados o existiendo solo un reproche general éste es desvirtuado

Referencia: expediente D-2569

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 65 a 75 del Decreto 2699 de 1991 y 84 de

la Ley 443 de 1998

Actor: Ramiro Castro-Gerardino

Magistrado ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintinueve (29) de marzo de dos mil (2000)

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 Ramiro Castro-Gerardino demandó los artículos 65 a 75 del Decreto 2699 de 1991 "Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación", 120 de la Ley 489 de 1998 "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", 84 de la Ley 443 de 1993 "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones" y los artículos 64 al 95 del Decreto 1155 de 1999 "por medio del cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones". Mediante auto del 6 de octubre de 1999, el Magistrado Sustanciador dispuso el rechazo de la demanda en relación con los artículos 120 de la Ley 489 de 1998 y 66 del Decreto 2699 de 1991, como quiera que esas normas ya fueron objeto de estudio por esta Corporación en las sentencias C-702 de 1999 y C-053 de 1993 y, por ello están amparadas por la cosa juzgada constitucional. Así mismo, el Magistrado Ponente ordenó la admisión de la demanda de los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991, 84 de la Ley 443 de 1998 y 64 a 95 del Decreto 1155 de 1999, al verificar que sobre ellos el libelo cumplía con los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

Posteriormente, mediante sentencia C-870A del 3 de noviembre de 1999, la Corte Constitucional resolvió "Declarar INEXEQUIBLE el decreto 1155 de 1999, a partir de la fecha de su promulgación.". Por esta razón, la presente sentencia no estudiará las normas acusadas del Decreto 1155 de 1999, por cuanto toda la normatividad ya salió del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, en relación con estas disposiciones, la parte resolutoria de esta sentencia declarará estarse a lo resuelto en la sentencia C-870A de 1999.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben los textos de las disposiciones demandadas que serán objeto de estudio en esta sentencia, conforme a su publicación oficial:

"DECRETO EXTRAORDINARIO 2699 DE 1991[1]

(30 de noviembre)

ESTATUTO ORGANICO DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION"

(...)

CAPITULO II

Sección Primera

NATURALEZA DE LOS EMPLEOS

Artículo 65.- La carrera de la fiscalía tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y acceso en el servicio de los funcionarios y empleados que la conforman.

Los funcionarios y empleados que conforman los juzgados de Instrucción Criminal, de la justicia ordinaria, penal aduanera, fiscalías de los juzgados superiores, penales del circuito, superiores de aduanas y de orden público, de las direcciones seccionales y generales de instrucción criminal, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, que pasen a la Fiscalía General de la Nación, serán incorporados en las mismas condiciones en que se encuentren vinculados a sus actuales cargos, mientras el Consejo de la Judicatura realiza la respectiva homologación al régimen de carrera de la Fiscalía.

Los juzgados de instrucción penal aduanera se incorporarán a la Fiscalía General de la Nación a más tardar el 1º de mayo de 1992.

(...)

Sección Segunda

ADMINISTRACION DE LA CARRERA

Artículo 67.- La carrera de la Fiscalía General de la Nación será administrada en forma autónoma.

Para tal efecto, se crea la Comisión Nacional de Administración de Personal conformada por el fiscal general o el vicesfiscal quién la presidirá; el secretario general y dos representantes de los funcionarios o empleados elegidos por éstos. Actuará como secretario el director nacional administrativo y financiero.

La comisión expedirá su propio reglamento.

Sección Tercera

PROCESO DE SELECCIÓN Y PROVISION DE CARGOS

Subsección primera

Selección

Artículo 68.- El proceso de selección comprende la convocatoria, el concurso y el período de prueba, cuando este último fuere necesario. Todo concurso será abierto y, en consecuencia, podrán participar quienes pertenecen a la carrera o personas ajenas a ella.

Artículo 69.- La convocatoria es norma obligatoria y reguladora de todo concurso, y se divulgará conforme lo establezca el reglamento que expida la Comisión Nacional de Administración de Personal.

Artículo 70.- La convocatoria se hará en forma periódica a fin de garantizar recursos humanos disponibles para la provisión de las eventuales vacantes en cualquiera especialidad y nivel dentro de la Fiscalía General de la Nación o ante la proximidad del vencimiento de los períodos, si estos existieren.

Artículo 71.- El proceso de selección evaluará integralmente las capacidades y aptitudes del aspirante mediante calificación objetiva y ponderada de los conocimientos, títulos y estudios académicos, experiencia profesional y habilidades para el cargo; de conformidad con el reglamento que expida la Comisión Nacional de Administración de Personal.

La provisión de los cargos se hará de una lista conformada por los cinco primeros candidatos calificados que hayan aprobado el concurso.

Subsección Segunda

PROVISION DE CARGOS

Artículo 72.- La persona escogida por el sistema de concurso, hará su ingreso a la carrera en período de prueba de tres (3) meses, dentro de los cuales se le calificarán mensualmente sus servicios para evaluar su eficacia, adaptación y condiciones para el desempeño del cargo. Superando este período y obtenida calificación satisfactoria, el aspirante deberá ser nombrado en propiedad y escalafonado dentro de la carrera.

Artículo 73.- Al iniciar el periodo de prueba, la Fiscalía General deberá adelantar programas de inducción que garanticen al nuevo funcionario el adecuado conocimiento de la institución y de la rama del poder público a la cual ingresa y los derechos, deberes y garantías que adquiere. Por excepción, de acuerdo con el reglamento, los nombramientos tendrán carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente cargos vacantes temporal o definitivamente, con personal no seleccionado mediante concurso.

Subsección Tercera

DE LA VIGENCIA DEL CONCURSO

Artículo 74.- Las personas que hubieren aprobado el concurso y no fueren nombradas, permanecerán en lista de elegibles por el lapso de dos (2) años.

Artículo 75.- Durante el tiempo al que se refiere el artículo anterior, no se podrá realizar concurso para cargos para los cuales se conformó la lista. La provisión de éstos deberá realizarse con las personas que figuren en la misma."

"Ley 443 de 1998.[2]

(29 de junio)

Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones

"Artículo 84.- Normas de carrera en la Fiscalía General de la Nación. Mientras se reglamenta el

régimen especial de la carrera en la Fiscalía General de la Nación, ésta se regirá por lo establecido en el Decreto 2699 de 1991".

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 4º, 113, 114, 121, 150-23, 158, 189-16; y 5 y 21 transitorios de la Constitución Política. Según su criterio, los artículos 5º y 27 transitorios de la Constitución facultaron al Presidente de la República para organizar la Fiscalía General de la Nación, pero no para regular la carrera administrativa, pues el Constituyente encomendó en forma exclusiva al Legislador ordinario esa tarea (C.P. 125). Por consiguiente, a juicio del actor, el Presidente "no tenía la posibilidad de regular régimen de carrera alguno y solo existía esta, para el evento en el cual el congreso no lo hiciera, como taxativamente dispuso el constituyente en el párrafo final del inciso primero del artículo 21 transitorio, para lo que contaba igualmente con un término establecido".

Para corroborar lo anterior, el demandante sostiene que la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996, reafirmó la facultad indelegable del Congreso para regular el tema de la carrera administrativa y judicial, por lo que existe "un evidente vicio de procedimiento" en la formación de los Decretos 2699 de 1991 y 1155 de 1999. Así mismo, a juicio del actor, el artículo 84 de la Ley 443 de 1998 debe ser retirado del ordenamiento jurídico, pues el Congreso no podía darle validez a una disposición inconstitucional, como es el Decreto 2699 de 1991.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

El ciudadano Alfonso Gómez Mendez, Fiscal General de la Nación, intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

El interviniente inicia por solicitar que esta Corporación se pronuncie de fondo en relación con el cargo de la demanda, como quiera que el actor no discute un vicio de forma sino que, conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, la falta de competencia del Ejecutivo constituye un vicio material que amerita una decisión definitiva. No obstante, el Fiscal General recuerda que el Decreto 1155 de 1999 fue declarado inexecutable por esta Corporación, por lo que la presente sentencia deberá estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Así mismo, a su juicio, es pertinente analizar la constitucionalidad del Decreto 2699 de 1991, pues aquel cobró vigencia cuando salió del ordenamiento jurídico el Decreto 1155 de 1999.

En cuanto al tema de fondo, el interviniente considera que los argumentos expuestos en la demanda no son de recibo, pues un estudio sistemático de los artículos 5º transitorio y 253 de la Carta, evidencian que el Constituyente revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para organizar la Fiscalía. De ahí pues, que las normas de organización de la Fiscalía General de la Nación deben comprender su estructura y funcionamiento, el ingreso por carrera y el retiro del servicio de los trabajadores de esa entidad.

En este orden de ideas, el interviniente sostiene que "si el Constituyente, como lo afirma el actor, no hubiera querido conferirle facultades al señor Presidente de la República para proferir las normas de carrera de la Fiscalía General de la Nación, lo hubiera expresado en el literal a. del artículo 5º transitorio, señalando que la organización no comprendía las normas de carrera, o en el 21 transitorio de la Constitución Política haciendo la remisión al artículo 253, lo que no hizo".

De otra parte, el Fiscal General afirma que el Decreto 2699 de 1991 no sólo no contraría el artículo 113 de la Carta sino que lo desarrolla, como quiera que el propio Constituyente encargó al Presidente de la República para que colabore armónicamente con el Legislador y con el correcto funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación.

2. Intervención ciudadana

El ciudadano Elias Cárdenas Rolón coadyuvó la demanda y solicita que la Corte declare la "inconstitucionalidad condicionada" de las normas acusadas.

El interviniente afirma que el cargo del actor goza de respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues aquella ha señalado que las carreras judicial y administrativa deben regularse por ley. Por lo tanto, compete al Congreso definir aspectos presupuestales y administrativos de la Fiscalía.

No obstante lo anterior, el interviniente considera que los empleados de la Fiscalía General de la Nación que accedieron a sus cargos con "el lleno de los requisitos que en la ley se establecieron, no pueden soportar la carga de la inconstitucionalidad de la norma para perder esos derechos". Por consiguiente, la Corte debe dar plena aplicación al principio de la buena fe y proferir una decisión que respete los derechos de quienes han alcanzado un cargo de carrera dentro de la Fiscalía General de la Nación, a través de la superación de las etapas de un concurso de méritos.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación en su concepto No. 1984 recibido el primero de diciembre de 1999, solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto 1155 de 1999 y la constitucionalidad del artículo 84 de la Ley 443 de 1998 y de los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991, "bajo el entendido de que dicha decisión hará tránsito a cosa juzgada relativa, por referirse el pronunciamiento solicitado a aspectos de forma de las normas acusadas". El Ministerio Público fundamenta sus peticiones en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el Procurador afirma que la declaratoria de inexecutable de la Ley 489 de 1998, norma que le servía de sustento al Decreto 1155 de 1999, origina una inconstitucionalidad por consecuencia de esta última disposición. Así pues, si "el soporte jurídico del Decreto 1155 de 1999 ha desaparecido y sus disposiciones no pueden tener efecto alguno en nuestro ordenamiento", esa norma debe ser declarada inconstitucional.

De otra parte, en relación con el Decreto 2699 de 1991, la Vista Fiscal sostiene que el actor se equivoca cuando asimila las facultades que confirió el Constituyente al Ejecutivo y aquellas que el Legislador le otorga extraordinariamente al Presidente de la República, de conformidad con el artículo 150-10 de la Carta Política. Es por ello que las facultades del Ejecutivo que otorgó el artículo 5º transitorio gozan de especial significado, pues se fundamentan en la "capacidad fundacional de que está investido el poder constituyente". Por consiguiente, el Ejecutivo podía reglamentar la carrera de la Fiscalía General de la Nación, pues la organización de una entidad pública, "no puede entenderse bajo el criterio estático según el cual, ella consiste en el simple establecimiento de su estructura y de su correspondiente planta de personal".

El Procurador concluye que "la facultad conferida al Ejecutivo por el Constituyente para organizar la Fiscalía General de la Nación, ha de entenderse entonces dentro del contexto del articulado de la Constitución por él dictada, en el que se encuentra previsto que los cargos integrantes de las distintas estructuras organizativas de las entidades públicas, han de regirse por

el principio de la carrera administrativa, según el cual los cargos destinados al servicio público son de carrera. De tal manera, que la facultad otorgada por el Constituyente al Ejecutivo no podría entenderse por fuera de ese marco constitucional".

Finalmente, en relación con el artículo 84 de la Ley 443 de 1998, el Ministerio Público opina que el cargo del actor se reduce a plantear la inconstitucionalidad de esta norma como consecuencia de su pretensión de declarar inexecutable los artículos del Decreto 2699 de 1991. De ahí pues, que si el actor no demuestra la inconstitucionalidad del artículo 84, la Corte deberá declararlo executable.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinales 4º y 5 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991 y 84 de la Ley 443 de 1998, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de normas que tienen fuerza de ley.

Procedencia de un pronunciamiento de fondo

2. El actor sostiene que existe un vicio de procedimiento en la formación del Decreto 2699, por ausencia de competencia del Ejecutivo para proferirlo. No obstante, frente a este argumento algunos podrían sostener que la Corte no puede entrar a decidir de fondo el asunto sometido a su estudio, pues de acuerdo con el numeral 3º del artículo 241 de la Carta los vicios de forma caducan en un año, por lo cual sería evidente que la acción contra el Decreto 2699 de 1991 no podría ser objeto del presente estudio. Sin embargo, como bien lo expone uno de los intervinientes, la jurisprudencia constitucional sostiene que la falta de competencia del Ejecutivo para proferir una norma con fuerza de ley constituye un vicio material que no está sometido a la caducidad de la norma constitucional en comento, como quiera que "si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir al mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma"[3]

Por lo expuesto, la Corte entra a conocer de fondo la demanda contra los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991.

El asunto bajo revisión.

3. Según criterio del actor y de un interviniente, la reglamentación de la carrera en la Fiscalía General de la Nación es inexecutable, como quiera que fue expedida por el Presidente y no por la ley, como lo disponen los artículos 125, 253 y 21 transitorio de la Carta. Por su parte, los intervinientes coinciden en afirmar que las normas acusadas deben ser declaradas constitucionales, pues el Legislador extraordinario actuó en estricto cumplimiento del artículo 5º transitorio, que otorgó facultades al Presidente para organizar la Fiscalía. De igual manera, los ciudadanos que defienden la executable de las normas sostienen que la regulación extraordinaria de la carrera en la Fiscalía responde a la filosofía del constituyente de acceder por méritos a la función pública. Por lo anterior, la Corte deberá resolver si el Presidente de la

República estaba facultado constitucionalmente para reglamentar la carrera, como instrumento para el ingreso y ascenso de algunos empleos en la Fiscalía General de la Nación. Para ello, la Corte comenzará por analizar el contenido sistemático de la Carta en cuanto hace referencia a la competencia legislativa para regular el ingreso, retiro y ascenso en la función pública, para luego estudiar el alcance específico del artículo 5º transitorio de la Constitución, que revistió al Presidente de facultades para organizar la Fiscalía General de la Nación.

Competencia para regular la carrera en la Fiscalía General de la Nación

4. En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha manifestado que la regla general de acceso y permanencia en la función pública es el mecanismo de la carrera, pues la filosofía que impregna la Constitución es el mérito e igualdad entre los aspirantes a los cargos públicos, para la eficiente y eficaz prestación de los servicios estatales. Así mismo, para la Corte es claro que, por expresas disposiciones constitucionales, el procedimiento para la selección de los aspirantes y la regulación general de la carrera, corresponde al Legislador. En efecto, el artículo 125 de la Carta dispone que "el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley..." y, el artículo 21 transitorio señala que el Congreso deberá expedir las normas que desarrollen el artículo 125 superior. De igual manera, los regímenes especiales de carrera también deberán ser reglamentados por el Legislador, pues los artículos 217 y 218 lo determinan para las fuerzas militares, el 131 para la carrera notarial[4] y el artículo 256 para la carrera judicial. Y, en particular para el caso objeto de estudio, el artículo 253 superior preceptúa que "la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio...". Al respecto la Corte dijo:

"la carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia; limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal.

No obstante, cabe señalar que bien puede el Congreso conferir al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, sobre ese punto, previa su solicitud expresa"[5]

5. Conforme a lo anterior, el argumento expuesto por la demanda parecería acertado, pues el Decreto 2699 de 1991 fue expedido por el Ejecutivo sin mediar delegación expresa, mediante facultades extraordinarias, del Congreso. Sin embargo, es necesario analizar el artículo 5º transitorio de la Constitución, el cual revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para "expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal".

Así las cosas surge una pregunta obvia: ¿la autorización constitucional al Ejecutivo para organizar la Fiscalía significa que tenía competencia para regular la carrera?.

Para la Corte la respuesta es claramente positiva, pues tal y como lo afirman los intervinientes, la facultad de organizar una entidad pública comprende, entre otras cosas, la regulación del ingreso, ascenso y retiro del personal que desempeñará el servicio público, puesto que es difícil concebir un ente estatal sin trabajadores que desarrollen las funciones legal o constitucionalmente

asignadas. Es más, el significado literal del verbo organizar, esto es, "establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando los medios y las personas adecuados"[6], evidencia que, en aras de poner en funcionamiento la Fiscalía, el propio Constituyente autorizó al Ejecutivo para reglamentar el acceso de los funcionarios de esa entidad, mientras el Congreso expide una ley que regule el tema. Además, resulta pertinente destacar que el Presidente de la República no sólo estableció la planta de personal de una nueva entidad pública sino que mantuvo la filosofía constitucional de acceso a la función pública, a través de la carrera.

6. Sumado a lo anterior, para la Corte tampoco es válido admitir que por el hecho de haberse previsto una regla general de regulación legislativa de la carrera administrativa y judicial, no sea posible aplicar una excepción también consagrada constitucionalmente, pero de manera transitoria (C.P. art. 5° transitorio). En efecto, tal y como esta Corporación lo ha expresado "la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales"[7], por lo cual es razonable sostener que cuando el Constituyente estableció normas transitorias quiso consagrar excepciones a las reglas generales que dispuso en normas permanentes. De ahí pues que, "desde el punto de vista temporal, cuando una Constitución establece un régimen de transición en disposiciones transitorias y un régimen permanente en disposiciones ordinarias, y en un momento dado resultaren incompatibles dichas normas, el intérprete en principio debe aplicar preferentemente las primeras"[8]

7. Con todo, a lo anterior podría objetarse que las facultades extraordinarias que el Congreso otorga al Presidente son de interpretación estricta, por lo cual con mayor razón debe existir un control rígido sobre las facultades extraordinarias que otorgó el Constituyente al Ejecutivo, por lo que la ausencia de autorización expresa de la Constitución dejaría sin sustento la regulación de la carrera en la Fiscalía General de la Nación. En efecto, tal y como lo ha expresado en varias ocasiones esta Corporación[9], "la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades [las extraordinarias] debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías"[10]. Ello se explica por la alteración del reparto ordinario de competencias normativas que se produce cuando el Ejecutivo asume la calidad de legislador extraordinario.

Para la Corte el argumento expuesto no es acertado, pues como bien lo afirma el Ministerio Público, las facultades extraordinarias que el Legislador otorga al Ejecutivo no pueden equipararse a las facultades que el propio Constituyente le entregó. En efecto, las facultades constitucionales conferidas al Legislador extraordinario no sólo están taxativamente señaladas en la propia Carta sino que parten de la necesidad de una reglamentación urgente para el desarrollo constitucional. Por el contrario, las facultades legales extraordinarias son generales, salvo lo expresamente señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, se solicitan por el gobierno y se conceden en atención a la conveniencia política del asunto. De ahí pues que no es posible equiparar las facultades extraordinarias legales y las facultades constitucionalmente otorgadas al Presidente.

De igual manera, la Corte considera que la interpretación estricta de las facultades extraordinarias no es correcta, pues sería válida si al momento de crear la nueva entidad, en este caso la Fiscalía General, hubiere un régimen general de carrera judicial que pueda aplicársele. Sin embargo, la intención del Constituyente, plasmada en el artículo 5° transitorio, fue precisamente la de poner en funcionamiento un nuevo ente que, obviamente, no contaba con un régimen de personal asignado ni existía un estatuto de carrera judicial o especial que pudiese

organizar el acceso a la función pública en la Fiscalía. Por lo tanto, la regulación del personal en esa entidad era una necesidad inmediata e inherente a la iniciación de actividades en ese nuevo órgano.

Ahora bien, para la Corte es claro que la organización del personal de la Fiscalía General de la Nación que efectuó el Ejecutivo tiene un carácter transitorio, pues no tenía sentido que la Constitución deje en manos del Presidente una regulación permanente del tema, la cual, por expresa disposición, corresponde a la ley (C.P. art. 253). Esto significa que mientras se expide una ley que regule la estructura y funcionamiento de la Fiscalía, la reglamentación transitoria objeto de análisis sigue siendo necesaria e indispensable para colocar y mantener en funcionamiento ese órgano.

8. Por todo lo expuesto, la Corte concluye que las facultades extraordinarias otorgadas por el Constituyente en el artículo 5º transitorio autorizaron al Ejecutivo para reglamentar la carrera en la Fiscalía General de la Nación, como un instrumento de organización de la entidad que creó la Carta de 1991. Por consiguiente, el cargo expuesto en la demanda no prospera.

Cosa juzgada relativa

9. Como se observa en los antecedentes de esta sentencia, la demanda plantea un solo cargo en contra de los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991 y, con base en la misma argumentación también solicita la inexequibilidad del artículo 84 de la Ley 443 de 1998. Pues bien, en razón a que la Corte desvirtuó el único cargo y que el presente estudio estuvo limitado únicamente al reproche de la demanda, esta Corporación considera pertinente restringir el alcance de la cosa juzgada al tema resuelto en esta sentencia, como quiera que subsisten aspectos no considerados en este fallo que admiten posterior examen del juez constitucional. En efecto, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación[11] ha sostenido que en situaciones en las cuales no existen ataques individualizados contra los textos normativos o que existiendo sólo un reproche general, éste es desvirtuado por la Corte, resulta procedente limitar la cosa juzgada constitucional, como quiera que no le corresponde a la Corte "efectuar una revisión oficiosa de las leyes ordinarias, sino un control de aquellas normas que han sido expresamente demandadas por un ciudadano. Esto significa que las decisiones de la Corte deben recaer sobre aquellas disposiciones frente a las cuales el ciudadano ha sustentado de manera específica el concepto de la violación ya que, presentar en debida forma una demanda implica no sólo transcribir la norma legal acusada sino también que el actor formule las razones por las cuales dichos textos se estiman violados." [12]

Por esta razón, la Corte declarará exequibles los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991 y 84 de la Ley 443 de 1998, y limitará la cosa juzgada constitucional al cargo que estudió en esta sentencia.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 65, 67 a 75 del Decreto 2699 de 1991 y 84 de la Ley 443 de 1998, pero únicamente por el cargo estudiado en esta sentencia.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO por la Corte Constitucional en sentencia C-870A del 3 de noviembre de 1999, que declaró INEXEQUIBLE el Decreto 1155 de 1999.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Diario Oficial 40.190 del 30 de noviembre de 1991.

[2] Diario Oficial 43.320 del 12 de junio de 1998.

[3] Sentencia C-102 de 1994 M.P: Carlos Gaviria Díaz. Al respecto, también puede consultarse la sentencia C-046 de 1998.

[4] Al respecto puede verse la sentencia C-741 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[5] Sentencia C-570 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[6] Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima Primera Edición. Madrid. 1992.

[7] Sentencia C-544 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[8] Sentencia C-059 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero

[9] Pueden revisarse las sentencias C-562 de 1998, C-126 de 1998 y C-773 de 1998, entre muchas otras.

[10] Sentencia C-562 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[11] Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-006 de 1998, C-014 de 1998, C-086 de 1998, C-055 de 1995, C-072 de 1995.

[12] Sentencia C-318 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

