



Sentencia 078 de 1999 Corte Constitucional

Sentencia C-078/99

SENTENCIA C-078/99

ADMINISTRACIÓN CENTRAL-Concepto que abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva

La Corte no se ha ocupado todavía de definir de manera concreta el concepto de administración central. Sin embargo, en distintas sentencias ha establecido diferenciaciones, de las que se puede deducir que este concepto abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva nacional, pero no comprende las demás ramas ni los órganos autónomos que fueron consagrados en la Constitución. Así, por ejemplo, en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se precisó que el numeral 14 del artículo 189 de la Carta no era aplicable a la Contraloría "debido a que es un órgano autónomo e independiente, excluido de la rama ejecutiva, la cual corresponde a la administración central". Asimismo, en la sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que trató sobre la temática presupuestal. En el inciso 14 del actual artículo 189 de la Carta vigente no se menciona cuáles son las dependencias que constituyen la administración central. Sin embargo, los numerales 15 y 16 del mismo artículo 189 enumeran una serie de organismos sobre los cuales tiene incidencia directa el Presidente de la República en temas muy relacionados con los del inciso 14. Este hecho, así como la premisa de que en estas materias la Carta de 1991 siguió, en buena medida, los lineamientos de la Carta de 1886, permite concluir que con el concepto de administración central incorporado en el aludido numeral 14 se quiso hacer alusión a los Ministerios, los Departamentos Administrativos y demás entidades administrativas del orden nacional que formen parte de la administración, es decir, de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN-Autonomía e independencia

El constituyente de 1991 decidió armonizar el ordenamiento jurídico con la práctica constitucional y, en consecuencia, elevó la Procuraduría General de la Nación a la categoría de órgano autónomo e independiente. Ello significa que este organismo ya no forma parte de la Rama Ejecutiva y que, por lo tanto, tampoco se encuentra dentro de los organismos que integran la administración central. Por eso, cabe concluir que la alusión que hace la norma acusada al numeral 14 del artículo 189 de la Constitución no es procedente, puesto que la Procuraduría General de la Nación no hace parte de la administración central.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CREAR, SUPRIMIR O FUSIONAR CARGOS EN ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Las normas constitucionales constituyen barreras jurídicas para la protección de la independencia de las Ramas Ejecutiva y Legislativa, y de los demás órganos autónomos. Sin embargo, en el caso de las atribuciones que reposan en el Congreso no existe ningún obstáculo para que éste revista al Presidente de la República de facultades extraordinarias para desarrollarlas, si considera que es necesario o aconsejable, y siempre y cuando ello no le sea prohibido expresamente por la Constitución. Esta situación ya fue reconocida en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la cual se señaló que el Congreso podía delegar en el Presidente de la República la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría General de la Nación. Empero, la mencionada autorización debe realizarse bajo las condiciones señaladas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Ello implica, entre otras cosas, que no se trata de un revestimiento de facultades ilimitado en el tiempo, sino que éste debe ajustarse a un período máximo de seis meses, tal como lo establece el aludido numeral.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CREAR, SUPRIMIR O FUSIONAR CARGOS EN PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN-Ejercicio dentro de límites

La norma bajo estudio parte de una premisa equivocada, cual es la de que se puede extender más allá de la administración central la facultad presidencial contenida en el numeral 14 del artículo 189 de la Carta. Por ello, la norma no se ajusta a los requerimientos contemplados en el

numeral 10 del artículo 150 para la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, tal como se desprende del hecho de que no contempla ningún límite temporal para la atribución que concede. Sin embargo, como se observa, en el caso de la Procuraduría General de la Nación la delegación de facultades al Gobierno Nacional solamente se podía realizar bajo las condiciones contenidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Por lo tanto, la concesión de facultades extraordinarias a la que se refiere la disposición acusada vulnera la Constitución. La Procuraduría General de la Nación no forma parte de la administración central, razón por la cual no es posible que el Presidente cumpla con esa labor sin que cuente con el respaldo de una ley de facultades extraordinarias. Con todo, es importante aclarar que esta afirmación no implica que el Presidente de la República no pueda fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Procuraduría General de la Nación, atribución que le fue conferida por el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, y fue desarrollada por el literal b) del artículo 1° de la Ley 4ª de 1992, norma cuya constitucionalidad ya fue declarada mediante la sentencia C-312 de 1997.

Referencia: Expediente D-1994

Actor: Aldo Hernán Parada Galvis

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 177 de la Ley 201 de 1995

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., febrero diecisiete (17) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Aprobada por acta N° 11

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Martha Sáchica de Moncaleano

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 177 de la Ley 201 de 1995.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 201 de 1995, publicada en el Diario Oficial N° 41950 de Agosto 2 de 1995.

El ciudadano Aldo Hernán Parada Galvis demandó la inconstitucionalidad del artículo 177 de la Ley 201 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículos 150-1-7-10, 189-14, 275, 276 y 279 de la Constitución Política.

El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública intervinieron, por intermedio de sus respectivos apoderados, para defender la constitucionalidad del precepto acusado.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que aceptara su impedimento para conceptuar en el caso. Admitida la petición, correspondió al Viceprocurador General de la Nación emitir el respectivo concepto, en el cual solicita la declaración de inexequibilidad de la norma acusada.

Norma demandada

2. A continuación se transcribe el texto de la norma demandada:

LEY 201 DE 1995

(Julio 28)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“ARTÍCULO 177. Planta de personal. El Gobierno Nacional en virtud de la facultad establecida por el artículo 189, numeral 14 de la Constitución Política, creará los empleos, señalará sus funciones y fijará sus dotaciones y emolumentos para los fines de esta ley”.

Cargos de la demanda

3. La Procuraduría General de la Nación, señala el demandante, es una entidad autónoma, con funciones de control, a cuya cabeza se encuentra el Procurador General de la Nación (C.P. art. 275). De ahí que, de acuerdo con la estructura estatal establecida en la Carta, no sea parte de la rama ejecutiva del Estado. Esta circunstancia explica que la Constitución haya fijado en el Congreso de la República la competencia para expedir las normas que fijan lo relativo a la estructura y funcionamiento de dicha entidad (C.P. art. 279), y en el Senado la facultad de designar al Procurador General (C.P. art. 276).

La norma acusada radica en cabeza del Presidente de la República la competencia para crear empleos en la Procuraduría General de la Nación, y señalarles sus funciones, dotaciones y emolumentos. Con ello se desdibuja el modelo de estructura estatal fijado por la Constitución, en la medida en que se coloca bajo la tutela administrativa del Ejecutivo a un órgano al que, como ya se indicó, la Constitución le otorgó el rango de órgano autónomo. Además, el texto atacado extiende las competencias presidenciales hasta ámbitos no previstos por el constituyente - pues las facultades contempladas en el numeral 14 del artículo 189 de la Carta se limitan a los empleos de la administración central -, y despoja al Congreso de funciones que le fueron asignadas constitucionalmente.

4. Por otra parte, el numeral 10 del artículo 150 de la Carta dispone que la asignación de facultades extraordinarias al Presidente de la República tiene un carácter temporal. La norma acusada se aparta de la preceptiva constitucional, otorgando a éste una facultad intemporal para legislar en materia de creación de empleos y de fijación de sus funciones, dotaciones y emolumentos.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

5. La apoderada del ministerio defiende la constitucionalidad de la norma. Expone que el demandante interpreta de manera equivocada las normas constitucionales que considera vulneradas. Al respecto aclara, en primer lugar, que es el mismo Congreso de la República - tal como lo exige el demandante - el que ha regulado lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría, en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 7 del artículo 150 de la C.P.

Por otra parte, asegura que "la Constitución le otorga facultad al Presidente de regular todo lo concerniente a la planta de personal de dicho organismo [se refiere a la Procuraduría General de la Nación], por cuanto sería absurdo pretender que fuera la ley, la encargada de tal fin, en virtud de la constante movilidad que, de acuerdo con las necesidades del servicio, se puede ver en esta - la planta de personal - y, que haría necesaria la expedición de un sinnúmero de normas tendientes a regular esta materia". Para sustentar su posición recuerda que el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución prescribe que le corresponde al Presidente "crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos...", frase en la que - considera ella - la alusión a la administración central no se refiere "a la rama ejecutiva como tal, sino al conjunto de instituciones que conforman la organización del Estado...".

Frente a la acusación de que la norma legal objeto de este proceso estaría otorgando facultades intemporales al Presidente de la República manifiesta que, en la medida en que la Constitución autoriza al Presidente para regular la estructura administrativa de ciertos organismos, no existe el alegado otorgamiento de facultades, sino que la posibilidad de expedir los respectivos decretos es el producto natural del ejercicio de una competencia constitucional.

Por último, expone que la norma acusada en nada afecta la autonomía de la Procuraduría General de la Nación ni pone en entredicho la calidad de Supremo Director de la misma que ostenta el Procurador, sino que más bien constituye un desarrollo práctico del principio de colaboración armónica entre las entidades estatales.

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

6. También el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública aboga por la declaración de constitucionalidad de la norma acusada. Señala que el artículo 279 de la Constitución dispone que le corresponde a la ley definir lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, y que fue precisamente en desarrollo de tal precepto que se expidió la Ley 201 de 1995, cuyo artículo 177 faculta al Presidente de la República para la creación de empleos y la fijación de sus funciones, dotaciones y emolumentos.

Expresa también que la norma demandada está en armonía con las competencias previstas en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, que autoriza al Gobierno para fijar el régimen salarial de los empleados públicos. Asimismo, expresa que el "actor confunde la potestad legislativa para determinar la estructura de la Procuraduría General de la Nación que está en cabeza de la Ley, con la planta de personal, cuya determinación, si bien es cierto se enmarca dentro de la estructura fijada por la Ley, corresponde al Gobierno por mandato constitucional (150, núm. 19, lit. e) y legal (Ley 4ª. de 1992 y Ley 201 de 1995)".

Concepto del Viceprocurador General de la Nación

7. El Viceprocurador inicia su concepto haciendo énfasis en la importancia de la separación de los poderes para impedir la arbitrariedad en el ejercicio del poder. A continuación se refiere al debate que se presentó en la ANAC alrededor de este principio, y precisa que en ella se decidió continuar con el modelo tripartito de división de poderes que traía la Constitución de 1886, pero con la diferencia de que se aceptó la existencia de órganos autónomos e independientes. Señala entonces que, de conformidad con los artículos 113, 117 y 275 de la Carta, la Procuraduría General de la Nación es un "organismo de control autónomo e independiente respecto de las ramas del Poder Público, especialmente en relación con la Ejecutiva", condición que también ha sido reconocida por la Corte Constitucional en algunas de sus sentencias. Por estos motivos, el artículo 279 de la Carta dispone que corresponde al legislador regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría, en cuyo ejercicio se expidió la Ley 201 de 1995.

Expone la Vista Fiscal que, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta, el legislador tiene la facultad de regular la organización y el funcionamiento de las entidades administrativas del orden nacional. Con todo, en el artículo 189 también se le asignaron facultades en este campo al Presidente de la República, lo cual implica que “tales tareas deben ser cumplidas en forma coherente y armónica (C.P. art. 113). Por ello, el legislador fija los parámetros generales a los que debe someterse el Ejecutivo. Entonces, compete al Legislador establecer las condiciones, requisitos, objetivos, fines y controles respectivos dentro de los cuales el Ejecutivo deberá crear, fusionar o suprimir los empleos requeridos por la administración central y suprimir o fusionar las entidades u organismos administrativos nacionales”.

Sin embargo, el representante del Ministerio Público aclara que las funciones asignadas al Presidente en este campo se limitan a la administración central, a la cual no pertenece la Procuraduría General de la Nación. Por eso, considera que “trasladar la competencia al Gobierno Nacional para crear empleos en la Procuraduría General de la Nación, tal como lo dispone la norma impugnada, resulta contrario al artículo 113 de la Constitución Política, toda vez que esta disposición señaló la estructura del Estado (...) El Ministerio Público no pertenece a la administración central. Por ello, resulta contrario al ordenamiento constitucional que el Legislador autorice al Ejecutivo para que cree los empleos en la Procuraduría General...”

Así, pues, sigue el Viceprocurador, con respecto a la Procuraduría habría de concluirse lo mismo que para la Contraloría General de la República, sobre la cual determinó la Corte Constitucional, en su sentencia C-527 de 1994, que el constituyente no había despojado al Congreso de la competencia de crear, fusionar o suprimir cargos en ella.

Por otra parte, señala el Viceprocurador que en la Constitución se determinó que el Congreso dictaría las normas generales que regirán la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, por parte del Gobierno. Esas normas generales se expiden a través de una ley cuadro o marco, y en la práctica ya fueron concretadas en la Ley 4ª de 1992. En esta ley se autorizó al Gobierno para establecer los salarios y prestaciones sociales de los empleados de la Procuraduría General de la Nación, facultad que ya fue declarada constitucional por la Corte, en su sentencia C-312 de 1997.

Expone la Vista Fiscal que, puesto que el régimen para determinar los salarios y prestaciones sociales de los mencionados servidores de la Procuraduría ya está precisado en la ley marco dictada por el Congreso para el efecto -la Ley 4ª de 1992-, la fijación de un procedimiento distinto contraviene lo dispuesto en la Carta Política.

Por eso, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo demandado.

II. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.
2. El demandante considera que el artículo acusado es inconstitucional, en razón de que le asigna al Presidente de la República la facultad de crear empleos en la Procuraduría General de la Nación, al tiempo que le permite fijar las funciones, dotaciones y emolumentos de los mismos. Manifiesta que esa facultad es del resorte exclusivo del legislador, y que solamente puede ser realizada por el Ejecutivo si es revestido de facultades extraordinarias por aquél, con todas las condiciones que la Constitución impone para ello.
3. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública abogan por la exequibilidad de la norma acusada. El primero expone que la facultad acusada está comprendida dentro de la atribución que concede el numeral 14 del artículo 189 de la Carta al Presidente de la República, para crear empleos en la administración central y fijarles sus funciones, dotaciones y emolumentos. Asimismo, ambos manifiestan que la Ley 201 de 1995 fue dictada por el legislador en ejercicio de la facultad que le asignan los artículos 150, numeral 7, y 279 de la Constitución, y que en esa ley el Congreso consideró oportuno, en vista de las competencias fijadas en el numeral 14 del artículo 189 de la Carta, que fuera el Presidente de la República el que fijara en adelante cuáles son los empleos de la Procuraduría General de la Nación, y cuáles sus funciones, dotaciones y emolumentos.

El Viceprocurador expone la tesis contraria, según la cual, la competencia del Presidente se limita a los empleos de la rama ejecutiva, no pudiendo, por lo tanto, inmiscuirse en otras entidades.

El problema planteado

4. Se trata de establecer si vulnera la Constitución la autorización que se concede al Presidente de la República para que, en uso de las facultades que le confiere el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución, cree empleos en la Procuraduría General de la Nación, y señale las funciones, las dotaciones y emolumentos de los mismos.

El concepto de administración central y la ubicación de la Procuraduría General de la Nación dentro del entramado estatal

5. De acuerdo con el numeral 14 del artículo 189 de la Carta, al Presidente de la República le compete "Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos...".

Los defensores de la norma atacada justifican su exequibilidad en la existencia de este precepto constitucional. En su concepto, esta norma ampara claramente las facultades que le fueron concedidas al Gobierno Nacional mediante la disposición acusada. Por ello, el primer punto que ha de dilucidarse es el referido a la extensión del concepto de "administración central".

La Corte no se ha ocupado todavía de definir de manera concreta el concepto de administración central. Sin embargo, en distintas sentencias ha establecido diferenciaciones, de las que se puede deducir que este concepto abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva nacional, pero no comprende las demás ramas ni los órganos autónomos que fueron consagrados en la Constitución. Así, por ejemplo, en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se precisó que el numeral 14 del artículo 189 de la Carta no era aplicable a la Contraloría "debido a que es un órgano autónomo e independiente (art. 113 C.P.), excluido de la rama ejecutiva, la cual corresponde a la administración central". Asimismo, en la sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que trató sobre la temática presupuestal, se señaló:

"Sin embargo, esta facultad gubernamental no puede ser entendida como un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las entidades estatales que gozan de tal prerrogativa y, en particular, de la rama judicial y del Congreso, por lo cual es necesario efectuar unas precisiones. En efecto, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa (CP art. 189), lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central. En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central - como las otras ramas del poder y los otros órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral (CP art. 113) - la intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, por las razones anteriormente señaladas, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el Gobierno y la entidad respectiva" (Negrillas fuera del texto).

El numeral 14 del artículo 189 de la Constitución de 1991 se asemeja al numeral 21 del artículo 120 de la Constitución de 1886, el cual contemplaba como función del Presidente de la República el "[c]rear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con arreglo a la ley a que se refiere el ordinal 9° del artículo 76..." Como se observa, en este último numeral no se hacía mención de la administración central. Sin embargo, sí se señalaban las entidades sobre las cuales podía disponer el Presidente, de acuerdo con la ley, en materia de creación de empleos, y de fijación de funciones, dotaciones y emolumentos de los mismos. Todas esas entidades formaban parte de la rama administrativa.

Ahora bien, en el inciso 14 del actual artículo 189 de la Carta vigente no se menciona cuáles son las dependencias que constituyen la administración central. Sin embargo, los numerales 15 y 16 del mismo artículo 189 enumeran una serie de organismos sobre los cuales tiene incidencia directa el Presidente de la República en temas muy relacionados con los del inciso 14. Este hecho, así como la premisa de que en estas materias la Carta de 1991 siguió, en buena medida, los lineamientos de la Carta de 1886, permite concluir que con el concepto de administración central incorporado en el aludido numeral 14 se quiso hacer alusión a los Ministerios, los Departamentos Administrativos y demás

entidades administrativas del orden nacional que formen parte de la administración, es decir, de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

6. En el numeral 21 del artículo 120 de la Constitución de 1886 se mencionaba al Ministerio Público como uno de los organismos sobre los cuales podía decidir el Presidente en materia de creación de empleos y de la determinación de sus funciones, dotaciones y emolumentos. Esta disposición se ajustaba a la determinación contenida en el artículo 142 de la Carta de 1886, que consagraba que el Ministerio Público se ejercería “bajo la suprema dirección del Gobierno.” Sin embargo, debe anotarse que en este respecto se produjo durante la vigencia de la Carta de 1886 una mutación constitucional, en la medida en que, en la práctica, la Procuraduría General de la Nación adquirió un importante grado de autonomía con respecto a la Rama Ejecutiva.

El constituyente de 1991 decidió armonizar el ordenamiento jurídico con la práctica constitucional y, en consecuencia, elevó la Procuraduría General de la Nación a la categoría de órgano autónomo e independiente (C.P. arts. 113, 117 y 118).¹ Ello significa que este organismo ya no forma parte de la Rama Ejecutiva y que, por lo tanto, tampoco se encuentra dentro de los organismos que integran la administración central. Por eso, cabe concluir que la alusión que hace la norma acusada al numeral 14 del artículo 189 de la Constitución no es procedente, puesto que la Procuraduría General de la Nación no hace parte de la administración central.

7. Como se observa, la atribución concedida al Presidente de la República mediante el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución se refiere a la administración central y no es aplicable a las otras ramas y órganos autónomos contemplados en la Constitución. Con todo, cabe formular la pregunta acerca de si es posible que el Legislador decida otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para crear empleos - y fijar sus funciones, dotaciones y emolumentos - en órganos distintos a los de la administración central.

Para garantizar la preservación de la independencia de las Ramas Legislativa y Judicial y de los órganos autónomos contemplados en la Carta, distintas disposiciones constitucionales precisan que la determinación de la estructura y funcionamiento de las Cámaras Legislativas, de la Rama Judicial y de los mencionados órganos autónomos no será realizada por la Rama Ejecutiva, sino por el Congreso o, en el caso de la Justicia, por el Consejo Superior de la Judicatura. Estas previsiones parten de la base de que la Rama Ejecutiva es aquella que se encuentra en condiciones más favorables para intentar someter a su voluntad a las otras ramas y órganos autónomos, en desmedro del principio de la separación de los poderes, tan caro al constitucionalismo y al sistema democrático liberal. Asimismo, responden al principio democrático, de acuerdo con el cual son los representantes de las mayorías ciudadanas los que deben decidir sobre estas materias.

De esta manera, los artículos 253 y 279 de la Constitución precisan, respectivamente, que le corresponde a la ley determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación. Igualmente, el numeral 20 del artículo 150 de la Carta establece que el mismo Congreso creará sus servicios administrativos y técnicos. A su vez, el numeral 2 del artículo 257 de la Constitución prescribe que es tarea del Consejo Superior de la Judicatura crear, suprimir y trasladar cargos en la administración de justicia, mientras que el numeral 3 autoriza al mismo Consejo para dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y los relacionados con la organización y funciones internas de los distintos cargos, en los aspectos no previstos por el Legislador.

Las normas constitucionales señaladas constituyen barreras jurídicas para la protección de la independencia de las Ramas Ejecutiva y Legislativa, y de los demás órganos autónomos. Sin embargo, en el caso de las atribuciones que reposan en el Congreso no existe ningún obstáculo para que éste revista al Presidente de la República de facultades extraordinarias para desarrollarlas, si considera que es necesario o aconsejable, y siempre y cuando ello no le sea prohibido expresamente por la Constitución. Esta situación ya fue reconocida en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la cual se señaló que el Congreso podía delegar en el Presidente de la República la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría General de la Nación.

Empero, la mencionada autorización debe realizarse bajo las condiciones señaladas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Ello implica, entre otras cosas, que no se trata de un revestimiento de facultades ilimitado en el tiempo, sino que éste debe ajustarse a un período máximo de seis meses, tal como lo establece el aludido numeral.

8. La norma bajo estudio parte de una premisa equivocada, cual es la de que se puede extender más allá de la administración central la facultad presidencial contenida en el numeral 14 del artículo 189 de la Carta. Por ello, la norma no se ajusta a los requerimientos contemplados en el numeral 10 del artículo 150 para la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República, tal como se desprende del hecho de que no contempla ningún límite temporal para la atribución que concede.

Sin embargo, como se observa, en el caso de la Procuraduría General de la Nación la delegación de facultades al Gobierno Nacional solamente se podía realizar bajo las condiciones contenidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Por lo tanto, la concesión de facultades extraordinarias a la que se refiere la disposición acusada vulnera la Constitución.

9. Concluido lo anterior, es importante todavía formular dos precisiones: la primera se refiere a la atribución que se concede al Presidente de la República, en la norma acusada, para fijar las dotaciones y los emolumentos de los funcionarios de la Procuraduría. El concepto de dotaciones se refiere a los elementos que se proporcionan a los servidores públicos para realizar su labor. Por su parte, el concepto de emolumentos hace relación a la remuneración concreta que se asigna a cada servidor dentro del marco del régimen salarial y prestacional que determina el Gobierno, de acuerdo con la ley marco que dicta para el efecto el Congreso de la República.

Como se ha precisado, el numeral 14 del artículo 189 de la Carta solamente confiere facultades al Presidente de la República para fijar, de acuerdo con la ley, las dotaciones y emolumentos de los empleos de la administración central. Como ya se señaló, la Procuraduría General de la Nación no forma parte de la administración central, razón por la cual no es posible que el Presidente cumpla con esa labor sin que cuente con el respaldo de una ley de facultades extraordinarias. Con todo, es importante aclarar que esta afirmación no implica que el Presidente de la República no pueda fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Procuraduría General de la Nación, atribución que le fue conferida por el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, y fue desarrollada por el literal b) del artículo 1° de la Ley 4ª de 1992, norma cuya constitucionalidad ya fue declarada mediante la sentencia C-312 de 1997.

La segunda precisión se refiere a la parte resolutive de la sentencia. Es claro que las atribuciones otorgadas en la ley no se ajustan a la Constitución y, por lo tanto, deberán ser declaradas inconstitucionales. Distinta es la situación de la primera frase del artículo acusado, la cual, a pesar de su improcedencia, no contiene en sí misma vicios de inconstitucionalidad. Con todo, esta primera parte del artículo integra una proposición jurídica inescindible con la parte relacionada con las facultades que se conceden al Gobierno, motivo por el cual también habrá de declararse inexecutable.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 177 de la Ley 201 de 1995.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

NOTAS AL PIE DE PÁGINA:

1 En diversas providencias de esta Corporación se ha tratado acerca de la autonomía de la Procuraduría General de la Nación y de su significado. Ver, entre otras, las sentencias T-006/94, C-223/95, C-229/95, C-245/95, 312 de 1997 y C-358 de 1997 - punto 9, F.J. 6.

Fecha y hora de creación: 2026-07-05 20:25:48