

Sentencia C-402/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Modificación de estructura de la Fiscalía General

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Normas sobre Policía Judicial

ORGANISMOS DE CONTROL-Autonomía

ORGANIZACION ELECTORAL-Autonomía

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Autonomía

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Autonomía

ORGANISMOS DE CONTROL Y ORGANIZACION ELECTORAL-Autonomía

El recorrido jurisprudencial permite identificar el contenido y el alcance de la autonomía de los entes de control y de la organización electoral, la cual no puede ser objeto de intromisión por parte de los demás órganos estatales, puesto que es menester que esos organismos cuenten con ciertas facultades de autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica que les procure la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente.

**ORGANISMOS DE CONTROL Y ORGANIZACION ELECTORAL-
Núcleo esencial de la autonomía**

El núcleo esencial de la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral se proyecta, en el plano administrativo, en la posibilidad de desempeñar en forma independiente las funciones que les reconoce la Carta Política y la ley; en el plano presupuestal, en la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros (ordenación del gasto); y en el plano jurídico, en la garantía de que en la designación de quienes tienen a su cargo la

dirección de estos órganos, no intervienen las entidades controladas y que los actos que expiden no serán objeto de su revisión o aprobación.

ORGANISMOS DE CONTROL Y ORGANIZACION ELECTORAL-Regulación legislativa de la autonomía

DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS-Modificación de estructura administrativa

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación de estructura administrativa/**FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ORGANIZACION ELECTORAL**-Determinación de estructura administrativa

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ORGANISMOS DE CONTROL-Determinación extraordinaria de estructura administrativa/**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ORGANIZACION ELECTORAL**-Determinación extraordinaria de estructura administrativa

ORGANIZACION ELECTORAL-Regulación ordinaria y estatutaria

Aún cuando la jurisprudencia le otorga a leyes estatutarias sobre funciones electorales un alto grado de exhaustividad, lo cierto es que éste atributo no puede interpretarse con tal rigor que lleve a concluir que inclusive lo relacionado con aspectos administrativos internos de los organismos que integran la organización electoral, que por su naturaleza son por completo ajenos a la función electoral propiamente dicha también deben ser objeto de regulación por medio de una ley estatutaria.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

Referencia: expediente D-2878

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1o. (parcial) de la Ley 573 del 2000, "Mediante la cual se reviste al Presidente de

la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución".

Actor: Andrés De Zubiria Samper

Magistrada Sustanciadora:

Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-5 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha dictado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Haciendo uso de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano **ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER** solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 1o. de la Ley 573 del 2000.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la Ley 573 de 2001, subrayando los segmentos normativos impugnados:

“LEY 573 DEL 2000
(Febrero 7)

Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1° Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

- 1. Modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal*
- 2. Determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa de la Contraloría General de la República en lo no previsto en la Ley 330 de 1996.*
- 3. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial.*
- 4. Modificar la estructura de la Procuraduría General de la Nación, así como su régimen de competencias y la organización de la Procuraduría General de la Nación e igualmente la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, así como el régimen de competencias interno de la entidad y dictar normas para el funcionamiento de la misma; determinar el sistema de nomenclatura, denominación, clasificación, remuneración y seguridad social de sus servidores públicos, así como los requisitos y calidades para el desempeño de los diversos cargos de su planta de personal y determinar esta última; crear, suprimir y fusionar*

empleos en esa entidad; modificar su régimen de carrera administrativa, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores públicos y regular las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

5. *Suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo que versó el Decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional. El ámbito de aplicación de las normas expedidas en desarrollo de las presentes facultades cobijará a los organismos públicos de cualquier nivel, así como aquellos que teniendo naturaleza privada ejerzan por atribución legal funciones públicas de carácter administrativo, pero sólo en relación con estas últimas.*
6. *Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal*
7. **Dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional.**

En ningún caso el gobierno podrá disponer la supresión y liquidación de las siguientes entidades: Fondo Nacional del Ahorro “FNA”, Financiera de Desarrollo Territorial “Findeter”, Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA” e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF”.

8. **Modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos; modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la organización electoral y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral y su régimen interno de funciones y competencias; dictar normas y definir la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil definir su estructura, funcionamiento, competencia y el sistema de manejo de los recursos destinados a la vivienda de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil; establecer y crear la estructura interna, las funciones de sus dependencias y la planta de personal del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, especificando el sistema de nomenclatura y clasificación de sus cargos; y, modificar y dictar las normas sobre el régimen de carrera administrativa específico, el de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de la**

organización electoral, previsto en el Decreto 3492 de noviembre 21 de 1986.

Parágrafo 1°. Las facultades de que trata el presente artículo se ejercerán con el propósito de garantizar la realización de las siguientes finalidades:

- a. La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las presentes facultades;*
- b. La utilización eficiente del recurso humano;*
- c. La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;*
- d. La obligación del Estado de propiciar una capacidad -sic-¹ continua del personal a su servicio;*
- e) La sujeción al marco general de la política microeconómica -sic-² y fiscal;*
y
- f) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.*

Parágrafo 2°. Para efectos del numeral 5 del presente artículo se entiende por regulaciones, procedimientos y trámites, tanto las disposiciones sustantivas como aquellas relativas a requisitos y formalidades que gobiernan las relaciones entre los particulares y la administración pública, o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus actividades, o que determinan el comportamiento interno de las entidades a que se refiere el citado numeral o las relaciones de estas últimas entre sí.

Parágrafo 3°. Las facultades de que tratan los numerales 1, 3, 4 y 8 del presente artículo serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación y del Registrador Nacional del Estado Civil, en lo relativo a sus respectivas entidades.

Parágrafo 4°. Las facultades de que trata el numeral 8 de este artículo se concederán por ciento veinte (120) días.

¹ El texto presentado y aprobado en el Congreso habla de la **capacitación** continua del personal, no de su capacidad.

² El texto presentado y aprobado en el Congreso habla de política **macroeconómica**, no microeconómica

Parágrafo 5°. En el ejercicio de las facultades contenidas en el numeral 5 del presente artículo, el Gobierno Nacional no se podrá ocupar de los siguientes temas:

- Eliminación de tarjetas profesionales.*
- Requisitos para la creación de municipios.*
- Licencias de construcción a entidades públicas.*
- Consulta previa a los pueblos indígenas y licencias ambientales en territorios indígenas.*
- Registro de instrumentos públicos y notariado.*
- Asuntos relacionados con la Corporación Nasa Kiwe, la cual mantendrá su existencia hasta la cabal realización de su objeto. En consecuencia, se llevarán a cabo las apropiaciones presupuestales pertinentes.*
- Publicidad de licitaciones públicas.*
- Extinción de Dominio.*
- Lo señalado en el artículo 26 literal q) de la Ley 333 de 1996.*

Parágrafo 6°. En las liquidaciones de entidades públicas, la Nación podrá asumir o garantizar obligaciones de estas entidades, incluidas las derivadas de las cesiones de activos, pasivos y contratos que haya realizado la entidad en liquidación, las cuales no causarán impuesto de timbre si se hace entre entidades públicas.

Artículo 2°. Vigencia. *La presente ley rige a partir de su promulgación.”*

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que las normas acusadas vulneran los artículos 10., 113, 116, 117, 118, 119, 120, 150, 249, 250, 264, 265 a 268, 274, 275 y 278 de la Carta Política. En síntesis, las siguientes son las razones en las que fundamenta su pretensión:

A partir de la consideración según la cual, la Constitución Política de 1991 consagra la autonomía e independencia de determinadas instituciones oficiales,

como principio básico de la organización del Estado Social de Derecho, el actor considera que el Ejecutivo no podía ser habilitado legislativamente para modificar la estructura y el régimen de personal de la Contraloría General de la República, la Auditoría Externa de la misma entidad, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, puesto que dada su particular naturaleza, la regulación de estas materias administrativas es de competencia exclusiva del Congreso de la República.

En su criterio el numeral séptimo del artículo 1° de la Ley 573 de 2000 también es inconstitucional, porque contiene una autorización al Ejecutivo para **disolver** y **liquidar** entidades del orden nacional, en contravención a lo dispuesto en el canon 150-7 Fundamental, que radica en el Congreso de la República la competencia ordinaria para **suprimir** entidades públicas nacionales.

Al respecto expresa que si bien la autorización que se cuestiona puede tener alguna similitud con la atribución legislativa de suprimir entidades públicas nacionales, la norma bajo revisión carece, de todas formas, de la precisión que demanda el artículo 150-10, para efectos de otorgar la habilitación legislativa de carácter excepcional.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

La Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Relaciones Exteriores, separadamente, por intermedio de apoderado, intervinieron dentro del presente proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Las intervenciones concuerdan en expresar que no se han vulnerado los preceptos constitucionales que se mencionan como infringidos por el actor, por cuanto en desarrollo de la cláusula general de competencia el legislador puede delegar en el Presidente de la República la atribución de modificar la estructura de los órganos de control y de la Organización Electoral, máxime cuando en el artículo 150-10 de la Constitución Política no existe prohibición alguna al respecto, lo cual ha sido avalado por la Corte en las sentencias C-527 de 1994 y C-078 de 1999.

Agregan que carece de relevancia la diferencia etimológica que hace el demandante entre suprimir entidades públicas - como función propia del Congreso de la República (art. 150-7 de la C.P.) -, y la facultad conferida en la norma acusada para disolver y liquidar esas mismas entidades, lo cual pone de presente que no existió imprecisión alguna del legislador al conferir dichas atribuciones mediante las normas censuradas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público señala que de conformidad con la cláusula general de competencia del artículo 150 de la Carta Política, es al legislador a quien le corresponde determinar la estructura de estos organismos autónomos de control, el régimen de carrera de sus servidores y su remuneración. Esta atribución la puede ejercer directamente el Congreso o por delegación que éste le haga al Presidente de la República, en virtud de facultades extraordinarias.

Lo anterior, porque ninguna disposición constitucional impide que el Congreso como titular de la facultad de fijar la estructura de los Organismos de Control y de la Fiscalía General de la Nación, así como el régimen de carrera y la remuneración de sus servidores, pueda delegar en el Presidente de la República esta competencia mediante facultades extraordinarias, pues el artículo 150-10 de la Constitución expresamente prevé los eventos en que no se pueden conferir facultades extraordinarias, sin que dentro de ellos se contemple lo relacionado con los organismos autónomos de que trata la Carta Política.

Manifiesta que si bien la Ley Fundamental reconoce autonomía a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, también lo es, que esta autonomía no se restringe porque el legislativo a través de facultades extraordinarias delegue en el Gobierno Nacional la atribución para determinar la estructura de estos organismos, pues no se puede perder de vista que precisamente el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Fiscal General de la Nación, con el fin de modernizar las entidades a su cargo le solicitaron al Presidente de la República que incluyera a estos Organismos dentro de las facultades extraordinarias solicitadas al Congreso de la República.

Además la autonomía de los Organismos de Control y de la Fiscalía General de la Nación queda garantizada con lo dispuesto en el párrafo 3o. del artículo 1o.

de la Ley 573 de 2000, que preceptúa que las facultades extraordinarias serán ejercidas una vez oído el concepto del Contralor General de la República, del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación, en lo relativo a sus respectivas entidades.

En consecuencia, los artículos 253, 268-9 y 279 del Ordenamiento Superior facultan al legislador para determinar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, tal como lo precisó la Corte Constitucional en las Sentencias C-527 de 1994 y 078 de 1999.

Los razonamientos anteriores son igualmente válidos para regular lo relacionado con la Auditoría General de la República, pues aun cuando este organismo constitucional encargado de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República -artículo 274 Superior- es autónomo, no puede ser una rueda suelta dentro de la estructura General de Estado Colombiano, es por ello que en virtud de la cláusula general de competencia, al Congreso le corresponde determinar la estructura de este organismo, competencia que también se puede delegar en el ejecutivo a través de facultades extraordinarias, sin que con ello se desconozcan los artículos de la Carta Política citados por el actor.

Por el contrario, la disposición acusada se encuentra en armonía con el Estado unitario que nos rige, y en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha reconocido la total autonomía e independencia de la Auditoría General de la República respecto de la Contraloría General de la República.

Con relación a la expedición de un régimen de liquidación y disolución de las entidades públicas, el Procurador expresa que el inciso 15 del artículo 189 del Ordenamiento Superior dispone que al Presidente de la República corresponde suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley. Esta facultad la puede ejercer el ejecutivo permanentemente y de manera directa, siempre y cuando observe las condiciones, requisitos y objetivos que le señale la ley, los cuales se encuentran previstos en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, pues en ella el Congreso trazó las pautas y directrices a las que debe sujetarse el Gobierno para cumplir la función señalada en el artículo 189-15 de la Ley Fundamental. Es de advertir, que esta función no sustituye las atribuciones que el constituyente le confirió al legislador en el artículo 150-7 Superior, sino que las complementa.

De este modo, tanto el Congreso como el Presidente de la República permanentemente pueden fusionar, suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional, con excepción de los Ministerios y Departamentos Administrativos, respecto de los cuales la competencia es privativa del Congreso de la República, por expresa disposición del artículo 150-7 de la Carta Política.

En consecuencia, como la Ley 489 de 1998 en su artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades y organismos administrativos nacionales; pero, no estableció el procedimiento general aplicable a los procesos de liquidación de estas entidades, el Gobierno Nacional consideró necesario que se expidiera un régimen uniforme para liquidar las entidades estatales.

Así las cosas, el numeral 7o. del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000 no vulnera el artículo 150-7 de la Carta Política, como lo sostiene el actor; por el contrario, la disposición acusada permite que se establezca un procedimiento uniforme para liquidar las entidades estatales de acuerdo con los criterios previamente señalados en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Sostiene que el numeral 8° del artículo 1° de la ley 573 es inconstitucional, puesto que funciones constitucionalmente asignadas al Consejo Nacional Electoral, tales como conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes -numeral 3. art. 265 de la C.P.- y atribuciones otorgadas por el constituyente al Registrador Nacional del Estado Civil, como la de organizar y dirigir las elecciones -art. 266 ibídem- son competencias que indiscutiblemente tienen que ver con la dinámica electoral y con el ejercicio de la democracia a través del sufragio. Es por ello, que tanto la estructura como el régimen de funciones y competencias internas de estas dos autoridades electorales debe establecerse por ley estatutaria, tal como lo dispone el artículo 152 literal c) de la Carta Política, ya que la estructura y organización interna de las autoridades electorales son aspectos trascendentales que en manera alguna puede regular el Congreso por ley ordinaria y menos aún el ejecutivo a través de decretos leyes sin vulnerar la expresa disposición del artículo 152 literal c) de la Carta Política.

Finalmente el Procurador solicita que la Corte se inhiba de pronunciarse sobre los párrafos 3, 4 y 6 del artículo 1º de la Ley 573 de 100, por existir inepta demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política, desarrollado por el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991, este Tribunal es competente para decidir sobre la demanda.

2. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Antes de abordar el estudio de fondo de la demanda que origina el presente proceso, es necesario advertir que en relación con algunos de los segmentos normativos que en esta oportunidad se impugnan, la Corte Constitucional ha proferido decisión de mérito que, por mandato de lo preceptuado en el canon 243 de la Suprema Ley, hace tránsito a cosa juzgada constitucional.

En efecto, mediante sentencia C- 245 del 27 de febrero del año en curso, la Corte declaró la exequibilidad de las expresiones “*Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas*”, contenidas en el numeral 3 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, con base en las siguientes consideraciones:

“...en el caso sub examine, en cuanto se refiere al aspecto temporal, como se desprende del propio texto de la Ley 573 de 2000, las facultades fueron conferidas por un término de 15 días, lo que quiere decir que no se rebasó el plazo de máximo de seis meses que para tal efecto se ha fijado en la Constitución;

“Y, en lo que atañe a la precisión, debe decirse que la materia ha sido plenamente definida por el Legislador al establecer que las facultades legislativas del Gobierno se refieren a la modificación de la estructura de la Fiscalía General de la Nación y a la modificación del régimen de funciones y competencias internas, materias éstas respecto de las cuales no se discute su amplitud, aunque en todo caso resultan ser lo suficientemente determinables en el mundo jurídico, puesto que son claros los conceptos de estructura, funciones y competencias internas, y como la ley se refiere a variaciones al régimen normativo ya existente en dichos campos, la materia sobre la cual puede legislar de manera excepcional el Ejecutivo es, por tanto, claramente definible”.

Y puntualizó la Corte:

“Por otra parte, se tiene que la habilitación legal no ha desconocido las prohibiciones establecidas en el artículo 150, numeral 10, de la Carta, norma según la cual, dichas facultades no pueden ser conferidas “para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo—léase ordinal 19, según reiterado criterio de esta Corporación (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-700 del 16 de Septiembre de 1999)-, ni para decretar impuestos”.

“En efecto, la estructura y determinación de competencias internas de la Fiscalía General de la Nación son materias del resorte de las de leyes ordinarias, y por tanto, podían ser reguladas por el Ejecutivo actuando como legislador extraordinario.

“Y desde otra perspectiva, también cabe aclarar que las mencionadas atribuciones no desconocen la autonomía administrativa reconocida al ente investigador por la Constitución (artículo 249), ni las atribuciones que, en desarrollo de tal autonomía, se reconocen a favor del Fiscal General de la Nación en el artículo 30 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pues dicho funcionario las ejerce de conformidad con la ley. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Así mismo, por lo que atañe a las expresiones “ y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los códigos Penal y de Procedimiento Penal”, pertenecientes al artículo 1º numeral 3 de la Ley 573 de 2000, este Tribunal, a través de la sentencia C-1374 de 2000, declaró su inexecutable, con fundamento en los siguientes razonamientos:

“Con la mención de los códigos, para mostrar que la materia de las facultades era ajena a ellos, al Congreso infringió de todas maneras la prohibición constitucional de autorizar al Presidente para expedir o modificar códigos, ya que por una parte a nadie escapa que lo referente a policía judicial está regulado hoy por hoy en el Título I, capítulos I y II (artículos 309 a 318), y en otras normas del Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991), y, de otro lado, aludir a aquello que no corresponde a las materias reguladas en los códigos implica, ni más ni menos, hacer referencia a disposiciones que se agregarían a las ya allí contempladas, esto es, a adiciones a los códigos, lo cual también está excluido por la Constitución del ámbito permitido de las facultades extraordinarias; lo que se quiso en 1991, al consagrar la regla estricta del numeral 10 del artículo 150 de la Carta fue justamente impedir que los contenidos de los códigos fueran determinados por la Rama Ejecutiva y no -como buscó el Constituyente que fuera- por el Congreso de la República como órgano colegiado y representativo de elección popular.

“Es evidente que si el tema de policía judicial hace parte del Código de Procedimiento Penal, las normas que se dicten para adicionar lo que ya el Código consagra pasan a integrar -se las denomine así o no- el conjunto normativo armónico y coherente que tal concepto encierra, según lo han entendido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación.

*“Por otro lado, las facultades extraordinarias deben ser **precisas**, como ha indicado la Corte en varias providencias, en especial en la C-1316 del 26 de septiembre de 2000 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz). No puede estar redactada la cláusula que reviste al Presidente de facultades extraordinarias de tal manera que sea el Ejecutivo quien deba decidir, discrecionalmente, qué asuntos caen dentro de la órbita de la investidura excepcional que se le confiere y cuáles no. Ellas han de estar previamente determinadas por el propio legislador ordinario.*

“La falta de precisión de la facultad concedida, en la parte relativa al tema de policía judicial, por el artículo 1º, numeral 3, de la Ley 573 de 2000 resulta insoslayable, toda vez que la atribución legislativa temporal se otorga al Gobierno, de modo amplísimo, para legislar en materia de policía judicial en todo lo que no esté ya previsto en los códigos Penal y de Procedimiento Penal. Y eso puede ser cualquier cosa; basta que se trate de materias todavía no reguladas por esos ordenamientos. Lo contrario de la precisión exigida por el mandato constitucional.”

Igualmente, en reciente decisión³ esta Corte se pronunció de nuevo sobre el artículo 1º de la Ley 573 de 2000, haciendo las siguientes declaraciones:

- Declarar exequibles las expresiones *“pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto”*, *“y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal”*, del numeral 1º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000.
- Declarar inexecutable la expresión *“remuneración”*, executable la expresión *“y seguridad social”* bajo el entendido de que no comprende las prestaciones sociales de los servidores de la Procuraduría General de la Nación ni del Instituto de Estudios del Ministerio Público y exequibles las expresiones *“determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad”*, del numeral 4º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000.
- Declarar la exequibilidad del numeral 7º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000.

³ Sentencia C-401 de 2001. M.P. Alvaro Tafur Galvis

- Declarar exequibles las expresiones “*y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos*”; “*establecer todas las características que sean de competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral*”; “*y la planta de personal*”, contenidas en el numeral 8° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

En consecuencia, en la parte resolutive de este fallo se dispondrá estarse a lo resuelto en estos pronunciamientos.

3. LO QUE SE DEBATE

En la presente causa constitucional debe precisarse si la autorización legislativa extraordinaria que se le otorga en la norma acusada al Presidente de la República para determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, pudiendo crear, suprimir o modificar empleos, y dictar normas sobre carrera administrativa especial y régimen de personal en la Contraloría General de la República (num. 1°); dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal (num. 3°); modificar la estructura de la Procuraduría General de la Nación, su organización, régimen de competencias interno, sistema de nomenclatura, denominación, clasificación y la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, funcionamiento de la entidad, régimen de personal, requisitos de los empleos y carrera administrativa, inhabilidades e incompatibilidades y situaciones administrativas (num. 4°); modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil, su régimen de funciones y competencias interno, planta de personal, de la Organización Electoral y el Consejo Nacional Electoral; definir la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría; establecer y crear la estructura interna, funciones y planta de personal del Fondo Rotatorio de la Registraduría y dictar normas sobre carrera administrativa específico y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Organización Electoral (num. 8°), vulnera la autonomía e independencia de la cual gozan estas instituciones, en virtud de lo dispuesto en la Carta Política.

Para resolver este interrogante es menester referirse, en primer término, a la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral, con el fin de desentrañar el sentido y alcance de la independencia de estos organismos. Sentada esta premisa, seguidamente entrará a precisarse si a la luz de los

mandatos superiores que consagran tal autonomía, el Gobierno es competente para regular las materias a las que se refiere el precepto censurado.

3.1 La autonomía de los órganos de control y de la organización electoral

Según lo preceptuado en el artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las ramas del poder público existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Tal es el caso de los denominados órganos de control - como el Ministerio Público y Contraloría General de la Nación-, a los cuales la Carta les reconoce autonomía administrativa y presupuestal para el cabal desempeño de las tareas de guarda de los derechos humanos y vigilancia del ejercicio diligente y eficiente de la función administrativa, de un lado y, de otro, de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (arts. 117, 118 , 268 y 275 de la Ley Fundamental).

Así mismo, de conformidad con lo estipulado en el canon 120, en concordancia con lo prescrito en los artículos 264 a 266 del Estatuto Superior, la Organización Electoral - conformada por la Registraduría General del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral -, también goza de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica para el desarrollo de las funciones de organización, dirección y vigilancia de las elecciones y lo relativo a la identidad de las personas.

La autonomía es un atributo inherente a la especial condición que ostentan los órganos de control dentro de la organización del Estado Social de Derecho, toda vez que sería imposible garantizar el debido ejercicio de la función de fiscalización de la actividad pública, si tanto la Contraloría General de la República como la Procuraduría General de la Nación, dependen funcional y orgánicamente de los órganos sobre los cuales ejercen control. De la misma forma, no podría concebirse la legitimidad del sistema democrático si la organización electoral carece de independencia en el ejercicio de sus funciones.

La Corte Constitucional ha decantado una valiosa jurisprudencia en torno a la autonomía de los órganos de control y de la organización electoral, en la cual se hace énfasis en el carácter esencial de este atributo que es condición necesaria

para el desempeño de la misión que deben cumplir en el Estado Social de Derecho.

Así, sobre la autonomía de la Procuraduría General de la Nación esta Corte ha expresado:

“De conformidad con lo preceptuado en los artículos 113, 117 y 118 de la Constitución Política, el Ministerio Público es un órgano de control del Estado, autónomo e independiente cuyas funciones, relacionadas con "la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas"(art. 118 C.P.), son ejercidas por el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, los procuradores delegados, los agentes ante las autoridades jurisdiccionales, los personeros municipales y los demás funcionarios que determine la ley.

“En relación con el Ministerio Público, debe anotarse que la Constitución de 1991 modificó de manera importante su estructura orgánica, con miras a garantizar su absoluta independencia de la rama Ejecutiva del poder público. En efecto, durante la vigencia de la Constitución anterior (1886) este organismo, representado por el procurador general de la Nación y sus fiscales delegados, se encontraba "bajo la suprema dirección del gobierno" (art. 143).

“El criterio de autonomía e independencia de los órganos de control respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de aquellos que forman parte de las ramas del poder público, constituye eje fundamental de la estructura y organización del Estado de Derecho y, por ende, condición necesaria para garantizar su verdadera prevalencia. Este criterio fue asimilado por el constituyente de 1991 al disponer en el artículo 113 Superior que además de los órganos que conforman las ramas del poder público -legislativa, ejecutiva y judicial- "existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado", los cuales, a pesar de tener funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines. En este aspecto, la modificación introducida por la Constitución del 91 no sólo se predica de la autonomía e independencia que otorgó a ciertos organismos del Estado, sino también, en el hecho de haberlos incluido dentro del principio de la colaboración armónica que, bajo la vigencia de la Constitución de 1886, estaba limitado a las ramas del poder público.

“En lo que respecta al Ministerio Público como organismo de control del Estado, la total autonomía e independencia se manifiesta en el contenido del artículo 275 de la nueva Carta Política al disponer que "El procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público", lo cual es concordante, como ya se anotó, con lo dispuesto en los artículos 113, 117 y 118 del mismo ordenamiento. En la Asamblea Constituyente, en la discusión sobre el tema de la independencia del Ministerio Público, se dijo:

‘Nos permitimos plantear a ustedes la necesidad de conservar el Ministerio Público, integrado por la Procuraduría y los fiscales, con las funciones que hoy tiene, pero con la reforma fundamental de concederle absoluta autonomía en relación con el ejecutivo, para que pueda desempeñarlas en forma independiente y no bajo la dirección del Gobierno como lo dispone la Constitución anterior’. (Gaceta Constitucional No. 89, página 9) (Negrillas fuera de texto).

“Puede afirmarse entonces que bajo la vigencia de la nueva Constitución Política, el jefe del Ministerio Público -Procurador General de la Nación- no depende ya, en el ejercicio de sus funciones, del Presidente de la República. Esta posición está estructurada sobre la base del pensamiento filosófico que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según el cual los organismos de control y fiscalización del Estado no deben depender de los órganos que ellos controlan, pues ello resultaría contrario a la naturaleza de su función. En el caso del Procurador General de la Nación, resultaría inconveniente que éste ejerciera la "vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular" (art. 277-6o), y a su vez dependiera, en cierta medida, del Presidente de la República. Lo que ha pretendido la Constitución vigente es, precisamente, evitar esa relación de dependencia jerárquica que impide el adecuado ejercicio de los controles a los que se encuentran sometidos los organismos del Estado, particularmente el gobierno nacional, dando mayor contundencia y claridad a la función de control y fiscalización dentro de un régimen democrático como el que consagra nuestra Carta Política.” ⁴

Con respecto a la autonomía de la Contraloría General de la República ha dicho esta Corporación:

“Según lo dispuesto en el artículo 267 del Estatuto Superior, el control fiscal es una función pública que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. A nivel nacional esta función es ejercida por la Contraloría General de la Nación y, a nivel local y departamental, por las contralorías distritales, municipales y departamentales. A su turno, según el artículo 274 de la Carta, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La vigilancia fiscal, conforme a la norma constitucional antes citada, se realiza mediante un control financiero, de gestión y de resultados enmarcado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

“Esta Corporación ha señalado que el control fiscal es el mecanismo por medio del cual se asegura "el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado. (C-529 de 1993) En este sentido la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión

⁴Sentencia C-178 de 1997. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

y disposición.⁵ A su turno, según la Corte, la vigilancia de esta gestión "se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración.

*"Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica. De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1º), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley. En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el "establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos."*⁶

El artículo 274 de la Constitución también le atribuye autonomía e independencia a la Auditoría General de la República, cuando le asigna la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la Nación. A este respecto la jurisprudencia ha manifestado:

"El cumplimiento de los fines del Estado (C.P., artículo 2º) y la exigencia constitucional de manejar con diligencia y probidad los dineros públicos (C.P., artículo 209), implican que la gestión fiscal que lleve a cabo la Contraloría General de la República no quede exenta de vigilancia. En efecto, el hecho de que, según las normas constitucionales, esta entidad sea el máximo órgano de control fiscal en la organización estatal colombiana no significa que la gestión fiscal que realiza con los recursos públicos que le asigne el presupuesto general de la nación, no sea susceptible de la misma vigilancia fiscal a que están sujetos todos los otros organismos y entidades del Estado.

"Ahora bien, atentaría contra los principios constitucionales de equidad, transparencia e imparcialidad (C.P., artículos 209 y 267) el que fuera la propia Contraloría General de la República la que llevara a cabo, de manera exclusiva, la vigilancia sobre sus propios actos de gestión fiscal. Por este motivo, la Carta Política, en su artículo 274, determinó que el

⁶ Sentencia C-499 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

control de la gestión fiscal desarrollada por la entidad antes anotada fuera ejecutada por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

“Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones.

“Por estos motivos, las normas legales que desarrollen el artículo 274 de la Carta y establezcan el diseño, funciones y competencias de la Auditoría de la Contraloría General de la República deben permitir que ésta sea autónoma para desarrollar sus competencias. Es decir, la mencionada auditoría debe contar con autonomía administrativa, presupuestal y jurídica frente a la Contraloría General de la República, de acuerdo a los términos que se definen a continuación.

“Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica.

“En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.

“Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.

“Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto

del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia. A este respecto, la Corte ha estimado que la autonomía jurídica de los organismos de control resulta vulnerada cuando una disposición legal (1) somete al supremo director de un órgano de control a algún tipo de dirección funcional o jerárquica en asuntos que, conforme a la Constitución Política, son de su competencia; (2) adscribe funciones propias del organismo de control a funcionarios que no dependan jerárquicamente de quien ostenta la dirección de ese órgano; y, (3) atribuye funciones que, según la Carta Política, son exclusivas del director del órgano de control, a un funcionario distinto a éste”.⁷

Y en relación la autonomía de la Organización Electoral, esta Corporación ha expresado:

“La función electoral cumple un papel esencial en cualquier democracia constitucional, tal y como esta Corporación ya lo había señalado en anteriores decisiones, puesto que, desde el punto de vista formal, una democracia puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, en la medida en que las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan de manera discrecional el orden social-. Y esa autoorganización y autogobierno de la sociedad democrática se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales, ya que gracias a ellos, los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos y toman, de manera directa, determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa.

“Ahora bien, esta función electoral, que articula al pueblo -como fuente soberana de todo poder (CP art. 3º)- con las instituciones que de él emanan, requiere para su adecuado desarrollo de instrumentos materiales y de una serie de instituciones que se responsabilicen de que la voluntad popular se pueda manifestar en forma genuina y que sus decisiones sean respetadas. Esta Corte ya había señalado que la realización de cualquier proceso electoral “entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema”. De allí la necesidad de una organización electoral, que tenga a su cargo la estructuración de las elecciones, su dirección y su control (CP arts 120 y 265). Por ello, así como no puede haber democracia sin función electoral, ésta última no puede ser ejercida sin una organización electoral adecuada, ya que sin ésta “la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido”, por lo cual “corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada”. Esto explica entonces que las funciones electorales y la organización electoral deban ser consideradas como la expresión orgánica e institucional del principio democrático.

⁷ Ibidem. Sentencia C-499 de 1998

“La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 confirió a la organización electoral un papel central en el diseño institucional, al punto no sólo de regularla directamente en la propia Carta, sino también de definirla como un órgano autónomo e independiente, con una función propia (CP. arts. 113 y 121). Dicha decisión tuvo como justificación que:

‘Es de la esencia de un Estado de Derecho como del sistema de gobierno que se adopte, que exista una función electoral, y que esa función tenga unos órganos encargados de regularla, hacerla cumplir y protegerla.

‘Y tan de la esencia es que en un sistema democrático, la legitimidad del poder descansa en la existencia periódica de una elecciones libres, en el ejercicio espontáneo de la función electoral.

‘Ahora, tal y como está estructurada la organización de quienes tienen a su cargo el desarrollo de la función electoral, ésta no pertenece a ninguna de las tradicionales ramas del poder público; no encaja en ninguna de las tres o en todas, si las consideramos en conjunto; desde luego que en ellas se hace uso de esta función, pero de manera secundaria y ellos obedece al principio según el cual, el poder es uno solo, distribuido en ramas para que en ejercicio de las competencias a cada una de ellas asignadas lo ejerzan primordialmente en una de sus facetas, y sin perjuicio de que en forma secundaria realicen otra u otras.

‘Desde el punto de vista funcional, y contra el pensamiento de muchos respetables autores, la función electoral es distinta de las demás funciones del Estado, por su naturaleza, por sus objetivos y por la forma como se ejecuta. El acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación; es sí el acto por medio del cual se integran los órganos de decisión en la dirección del Estado; por eso es distinto, de naturaleza y fines diferentes.

‘Con el ejercicio de la función electoral, se confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado y se da certeza y seguridad a la decisiones que estos adopten; casi que pudiéramos decir que quien la ejerce, desempeña la máxima autoridad del Estado; y su ejercicio es el cumplimiento es el cumplimiento de una atribución constitucional generadora de una situación de derecho, pues confieren nada menos que poder público. Por eso es una función pública. En ella se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica en la sociedad.⁸

El anterior recorrido jurisprudencial permite identificar el contenido y el alcance de la autonomía de los entes de control y de la organización electoral, la cual no puede ser objeto de intromisión por parte de los demás órganos estatales, puesto que es menester que esos organismos cuenten con ciertas facultades de

⁸ Sentencia C- 055 de 1998. M.P. Alejandro Martínez C. Hernando Herrera V.

autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica que les procure la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente.

El núcleo esencial de la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral se proyecta, en el plano administrativo, en la posibilidad de desempeñar en forma independiente las funciones que les reconoce la Carta Política y la ley; en el plano presupuestal, en la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros (ordenación del gasto); y en el plano jurídico, en la garantía de que en la designación de quienes tienen a su cargo la dirección de estos órganos, no intervienen las entidades controladas y que los actos que expiden no serán objeto de su revisión o aprobación.

También de lo visto se colige que la Carta Política no dejó exclusivamente en cabeza del legislador la configuración de la autonomía de los entes de control y de la organización electoral, de manera que la regulación de esta materia puede ser desarrollada directamente por la ley o a través del ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República, con arreglo a los lineamientos materiales y temporales que contempla el canon 150-10 Fundamental.

Claro está que el legislador ordinario o extraordinario al configurar la autonomía de los entes de control y de los demás órganos que gozan de este atributo, no puede interferir en el núcleo esencial de esa independencia haciendo nugatorias las facultades de autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica sobre las cuales descansa el ejercicio diligente y eficiente de la fiscalización de la función pública.

3.2 Competencia del Presidente de la República para determinar por medio de facultades extraordinarias la estructura administrativa de los órganos de control y de la organización electoral

Establecido el sentido y alcance de la autonomía de la cual gozan los órganos de control y la Organización Electoral, corresponde precisar si el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, por medio del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, para los fines allí señalados es contrario al Ordenamiento Superior.

Para la Corte es claro que no existiendo en la Ley Fundamental norma alguna que prohíba al Congreso delegar en el Presidente de la República la modificación

de la estructura administrativa de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Organización Electoral, es perfectamente viable que el legislador, en cumplimiento de las exigencias consagradas en el canon 150-10 Superior, disponga autorizar al Gobierno para que de manera extraordinaria legisle en estas materias.

En efecto, el artículo 150-10 Constitucional al señalar cuales son los asuntos respecto de los cuales al Congreso de la República le es vedado conferir habilitación excepcional para legislar, no incluye lo relativo a la estructura administrativa de los mencionados órganos de control, la Organización Electoral, el Instituto de Medicina Legal y el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social de la Fiscalía General de la Nación, de lo cual se desprende, sin dubitación alguna, que estos asuntos podían ser objeto de delegación en el Presidente de la República.

Igualmente debe tenerse en cuenta que las facultades conferidas en las disposiciones censuradas, corresponden al ejercicio de competencias ordinarias del legislador (art. 150 de la C.P.) ya que su regulación no ha sido deferida a las leyes orgánicas o a las estatutarias, según se desprende de lo prescrito en los artículos 151 y 152 de la Constitución Política. En consecuencia, bien podían ser objeto de delegación excepcional en el Ejecutivo.

Lo anterior conduce a afirmar que en punto a dichas materias el constituyente no consagró una cláusula de reserva en favor del legislador, que haga suponer la existencia de un veto al Congreso para delegar extraordinariamente su regulación en el Presidente de la República.

Conviene recordar que en relación con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para regular aspectos administrativos en los entes autónomos de control, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado favorablemente en los siguientes términos:

“(...) 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”.*⁹ Subrayas fuera de texto

Para la Corte, la habilitación consagrada en las disposiciones demandadas del artículo 1° de la Ley 573 de 2000, además cumple las exigencias del artículo 150-10 de la Constitución Política, por cuanto se trata de una autorización que fue solicitada previamente por el Presidente de la República, contiene una delimitación temporal definida -15 días contados a partir de la publicación de la citada ley-, y relaciona de manera exacta, puntual y concisa las materias en relación con las cuales el Ejecutivo queda investido de facultades para legislar en forma extraordinaria.

Con relación al numeral 3° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000, referente a la modificación de la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas, su régimen administrativo y patrimonial, conviene tener presente que la Corte Constitucional en la sentencia C-1505 de 2000, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 54 del Decreto Ley 261 de 2000, advirtió en la parte considerativa de la providencia que en lo que concierne a estas materias, el legislador no había infringido el canon 150-10 Fundamental al dictar el artículo 1° de la Ley 573 de 2000, puesto que temporal como materialmente se había ceñido a los parámetros constitucionales, como quiera que se trata de asuntos

⁹ Sentencia C-078 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

para los cuales no está prohibido conceder autorización excepcional para legislar. Siendo esto cierto, la Corte lo corroborará en la parte resolutive del presente fallo.

Valga tener en cuenta que en la citada sentencia la Corte aclaró que por lo que hace al trámite en el Congreso de la República de la Ley 573 de 2000, no hizo pronunciamiento alguno, por cuanto actualmente se encuentra en curso el proceso D-3033, pendiente de una decisión al respecto, observación que igualmente resulta válida en lo que tiene que ver con la presente causa.

De todas formas conviene reiterar que la habilitación otorgada en el mencionado numeral para dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social de la Fiscalía General de la Nación se ajusta al Estatuto Superior, por las razones ya expresadas.

El Procurador General de la Nación considera que el numeral 8° del artículo 1° de la Ley 573 de 200, bajo revisión, es inconstitucional puesto que la modificación de la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil, su régimen de funciones y competencias internas, su planta de personal, el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, así como el del Consejo Nacional Electoral, la definición de la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda y el establecimiento de una estructura interna, planta de personal y funciones para el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no pueden ser regulados mediante facultades extraordinarias, como quiera que se trata de funciones electorales que son del resorte de ley estatutaria, al tenor de lo prescrito en el artículo 152 de la Carta Política.

La Corte disiente de este planteamiento, por cuanto las materias que son objeto de delegación extraordinaria en el Presidente de la República, por parte del numeral impugnado corresponden al desarrollo de funciones típicamente administrativas que, por tal razón, no guardan relación alguna con el ejercicio de las funciones electorales respecto de las cuales existe reserva de ley estatutaria por mandato expreso del canon 152 Superior.

En efecto, no se ignora que la pretensión del Constituyente en lo tocante a la función electoral fue la de inmunizar las funciones electorales contra los cambios súbitos en las mayorías congresionales en el entendimiento de que las reglas electorales, como base del juego democrático, no pueden estar sujetas a los vaivenes de la política. De ahí que se haya decidido someter su aprobación a las

exigentes mayorías parlamentarias que se requieren constitucionalmente para la expedición de leyes estatutarias.¹⁰

Sin embargo, aún cuando la jurisprudencia le otorga a leyes estatutarias sobre funciones electorales un alto grado de exhaustividad, lo cierto es que éste atributo no puede interpretarse con tal rigor que lleve a concluir que inclusive lo relacionado con aspectos administrativos internos de los organismos que integran la organización electoral, que por su naturaleza son por completo ajenos a la función electoral propiamente dicha también deben ser objeto de regulación por medio de una ley estatutaria.

Una hermenéutica en este sentido conduciría a enervar las competencias ordinarias del Congreso de la República en materias como las que aparecen contempladas en el numeral que se analiza, las cuales no tienen nexo alguno con aspectos esenciales de las funciones electorales como son los atinentes a las fechas de las elecciones, el establecimiento de términos para la inscripción de candidatos o registro de votantes, organización de tarjetas electorales o sistemas de escrutinio, por mencionar algunos aspectos relevantes. En verdad, no tendría sentido someter la modificación de la estructura administrativa, el régimen de funciones y competencias internas y demás aspectos administrativos a que se refiere el citado numeral, al rígido molde de las leyes estatutarias, por la simple circunstancia de que versen con la Organización Electoral.

En consecuencia, la Corte declarará exequibles los segmentos acusados de los numerales 1°, 2°, 3°, 4° y 8° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

4. INHIBICION POR INEPTA DEMANDA

El numeral 3 del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, exige como requisito sustancial de las demandas de inexecutable que el actor cumpla con la carga procesal de exponer en su libelo las razones por las cuales los textos superiores que cita como infringidos, son desconocidos por las normas demandadas.

¹⁰ Sentencia C-145 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Según lo ha expresado la jurisprudencia constitucional en múltiples ocasiones, la ausencia de concepto de violación no puede ser suplida oficiosamente por la Corte. Por ello, en presencia de esta situación lo pertinente es adoptar una decisión de carácter inhibitorio, que de todas formas no impide que en futuras oportunidades las disposiciones sobre las cuales recae tal decisión nuevamente puedan ser objeto de demandas de inconstitucionalidad.

En el presente proceso, se observa que el actor no explicó los motivos por los cuales estima que algunos de los fragmentos acusados desconocen los dictados superiores, motivo por el cual no es posible adoptar en relación con estas disposiciones una decisión de mérito con efectos de cosa juzgada constitucional.

Tal es el caso de las expresiones impugnadas de los párrafos 3º, 4º y 6º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, respecto de las cuales la Corte decidirá abstenerse de fallar de fondo.

VII. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLES**, en lo acusado, los numerales 1o., 2o., 3o., 4o. y 8º del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000. La Corte limita los efectos de esta exequibilidad a los reproches formulados por el actor.

SEGUNDO: INHIBIRSE de pronunciarse respecto de los párrafos 3o., 4o. y 6o. del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda.

TERCERO: ESTARSE A LO RESUELTO en las siguientes providencias:

Sentencia C- 245 del 27 de febrero del año en curso, que declaró la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones “*Modificar la estructura de la Fiscalía*”

General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas” del numeral 3° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Sentencia C-1374 de 2000, que declaró la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones “*y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los códigos Penal y de Procedimiento Penal*”, pertenecientes al numeral 3° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Sentencia C-401 del 19 de abril de 2001, en la que se hicieron estos pronunciamientos:

- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “*pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto*”, “*y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal*”, del numeral 1° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*remuneración*”, exequible la expresión “*y seguridad social*” bajo el entendido de que no comprende las prestaciones sociales de los servidores de la Procuraduría General de la Nación ni del Instituto de Estudios del Ministerio Público y exequibles las expresiones “*determinar esta última; crear, suprimir y fusionar empleos en esa entidad*”, del numeral 4° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del numeral 7° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “*y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos*”; “*establecer todas las características que sean de competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral*”; “*y la planta de personal*”, contenidas en el numeral 8° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General