



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

M.P. **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**
E. S. D.

REF: Expediente **D-11587**

Demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 1 y 2 (parciales) del Decreto 2247 de 2011

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; **HANS ALEXANDER VILLALOBOS DÍAZ**, actuando como ciudadano y **abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal de según auto del 30 de agosto de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 y el Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano GERMAN RODOLFO ACEVEDO RAMÍREZ, presenta demanda con radicado No. D-11587 mediante la cual pretende se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 y 2 (parcial) del Decreto 2247 de 2011 por considerar que existió desbordamiento de facultades del ejecutivo.

La Corte Constitucional admitió la demanda y dispuso su fijación en Lista por el término de ley, dentro del cual nos encontramos y presentamos la siguiente intervención.

NORMA DEMANDADA

“... DECRETO NÚMERO 2247 DE 2011

(junio 28)

por el cual se modifica la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, en concordancia con el parágrafo 2° del artículo 119 de la Ley 1448 de 2011

DECRETA:

*Artículo 1°. Modificase la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, creando los siguientes cargos **de carácter permanente:***

DESPACHO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

N° DE CARGOS	DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO	GRADO
10 (Diez)	Asesor	1AS	25
PLANTA FIJA DEL NIVEL CENTRAL			
N° DE CARGOS	DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO	GRADO
2 (Dos)	Procurador Delegado	OPD	EA
PLANTA GLOBALIZADA			
N° DE CARGOS	DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO	GRADO
50 (Cincuenta)	Procurador Judicial II	3PJ	EC
50 (Cincuenta)	Procurador Judicial I	3PJ	EG
35 (Treinta y cinco)	Asesor	1AS	19
50 (Cincuenta)	Sustanciador	4SU	11
25 (Veinticinco)	Sustanciador	4SU	9

Parágrafo. La provisión de los cargos que se crean en este artículo, se realizará de acuerdo con la respectiva apropiación presupuestal.

Artículo 2°. El Procurador General de la Nación podrá distribuir mediante acto administrativo motivado, los empleos **de la planta de personal globalizada** creados por el presente decreto, teniendo en cuenta **la estructura interna de la entidad** y las necesidades del servicio...” (**Apartes literales en Negrillas y Subrayas son los objeto de acción**)

II. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN

Honorables Magistrados, como aspecto primario a resaltar en el presente asunto se considera necesario verificar la ley o leyes por medio de las cuales se le proporcionó la facultad al ejecutivo para que modificare el sistema orgánico de la Procuraduría General de la Nación.

Bajo un primer término legal, se vislumbra la expedición de la Ley 1424 del 2010 la cual predicó facultades expresas y directas al Presidente de la República de la siguiente manera:

“... LEY 1424 DE 2010

(Diciembre 29)

Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

DECRETA:

Artículo 10. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, para que:

1. Cree y/o modifique el operador que pondrá en marcha el mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica, así como para regular lo atinente a su funcionamiento y adoptar las medidas presupuestales a que haya lugar.

2. Modifique la estructura orgánica y/o la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Alta Consejería para la Reintegración, como entidades comprometidas en el desarrollo de la

implementación de la presente ley, así como para adoptar las medidas presupuestales a que haya lugar...” (Negrillas y Cursivas fuera de Texto)

De otro lado, la Ley 1448 de 2011 si bien es cierto no emite facultades extraordinarias al Presidente, si establece un parámetro adicional a tener cuenta para cuando el ejecutivo expidiera el Decreto correspondiente. Situación anterior que se expresa así:

“... LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 119. CREACIÓN DE CARGOS.

PARÁGRAFO 2o. La Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación deberán asignar un número suficiente e idóneo de personal que el Gobierno Nacional proveerá conforme a las facultades extraordinarias previstas en el numeral 2o del artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, para cumplir con sus deberes constitucionales y legales, principalmente para atender e intervenir en los procesos de restitución de tierras ante los jueces y Tribunales Superiores de Distrito Judicial...” (Negrillas y Subrayas fuera de Texto)”

Bajo los supuestos legales señalados *ut supra*, se examina que efectivamente el Congreso de la República de acuerdo a la Constitución Política procedió a trasladar sus facultades ordinarias al Presidente de la República para que en un término de 6 seis meses modificará la estructura orgánica y/o planta de personal de la Procuraduría General de la Nación (Ley 1424 de 2010). Adicionalmente se preceptuó que en dicha modificación del organismo de control, el ejecutivo debía asignar un número suficiente e idóneo de personal para que se cumpliera con los deberes constitucionales y legales asignados (Ley 1448 de 2011).

Teniendo en cuenta las precisiones señaladas, se considera por parte de éste colectivo académico que de acuerdo a la exposición estructurada por el demandante, la discusión constitucional que se suscita abarca los siguientes problemas a resolver:

- (i) ¿El Presidente de la República, mediante las facultades extraordinarias podía crear cargos en la Procuraduría General de la Nación de carácter permanente?
- (ii) ¿El Ejecutivo, teniendo en cuenta las facultades legales trasladadas, podía establecer funciones al Procurador General de la Nación?

Para resolver los anteriores cuestionamientos es pertinente verificar si existió desbordamiento de facultades extraordinarias por parte del Presidente de la

República, y para ello es necesario determinar la forma en que se debe interpretar y desarrollar una ley que preceptúa facultades de acuerdo al artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política.

Ha sido evidente a través de la historia legislativa del país, que el Gobierno Nacional en diferentes oportunidades ha tenido que solicitar al legislador ordinario para que le permita regular algunas materias por su inminente urgencia o importancia a nivel nacional, situación que efectivamente ha culminado en proferir esa autorización que la propia Constitución preceptúa. Es también claro, que ceder facultades que en principio recaen en el Congreso de la República es una situación que desvirtúa temporalmente el equilibrio y separación de poderes, es por ello, que el constituyente derivado tiene la obligación de generar precisión jurídica y fáctica en la ley por medio de la cual se otorgan facultades extraordinarias, lo cual trae consigo que el ejecutivo al momento de proferir normas en desarrollo de las facultades debe ser cauteloso y respetuoso de lo expresamente señalado en la ley que lo reviste de legislador extraordinario, ya que de lo contrario arrebataría, de manera tajante, los compromisos que por Constitución han sido asignados al Congreso de la República de Colombia.

Bajo las premisas señaladas, se afirma sin duda que la interpretación y desarrollo de una ley de facultades debe ser estrictamente con apego a las expresiones que la norma dispone, en otras palabras, es tan fuerte el compromiso que el ejecutivo tiene con respecto de lo expresado en la ley de facultades que éste debe interpretar la norma de manera RESTRICTIVA, por lo cual no podrá emitir disposiciones que no hayan sido autorizadas taxativamente por el Congreso. Éste problema o asunto constitucional ha sido objeto de examen en diferentes oportunidades por parte de la Corte Constitucional, Corporación que ha determinado que efectivamente al Presidente le corresponde solo desarrollar normativamente lo que se le autorice, siempre y cuando las facultades en principio sean del legislador. Para ratificar lo manifestado, se ha considerado prudente traer a colación la sentencia C-261 de 2016, providencia que ratifica línea jurisprudencial, y bajo la cual se expresa que:

*“... La Corte Constitucional al interpretar el alcance del artículo 150 de la Constitución, ha considerado que al encontrarse la función legislativa en cabeza del Congreso, la posibilidad de que el Ejecutivo asuma esa competencia a través de decretos **es excepcional y de interpretación restrictiva**, pues constituye una alteración al reparto ordinario de facultades normativas.*

En ese sentido, este Tribunal ha resaltado que con el fin de evitar posibles abusos en el ejercicio de las potestades extraordinarias concedidas por el Congreso al Presidente de la República, el Constituyente condicionó su otorgamiento, a los siguientes requisitos:

*“(i) Solicitud expresa del Gobierno Nacional, sin que proceda por iniciativa congresional; (ii) temporalidad de la habilitación por un término máximo de seis meses; (iii) mayoría absoluta en el Congreso para su concesión; (iv) competencia permanente del Congreso para modificar en todo momento y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias; (v) “necesidad” o “conveniencia pública” como fundamento de la solicitud; **(vi) precisión en la delimitación de las facultades conferidas y, en consecuencia, “interpretación restrictiva” de su alcance, “circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante”**; (vii) limitación material de su ejercicio, vedado a la expedición de códigos, decretar impuestos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del artículo 150 -numeral 19- de la C.P...”*
(Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

De acuerdo a la posición constitucional verificada, es evidente que el Presidente tiene la obligación de interpretación y desarrollo bajo los parámetros exactos de la ley que otorga facultades.

Luego de desdeñar el análisis constitucional pertinente, corresponde ahora observar si el Presidente de la República, mediante el Decreto 2247 de 2011, artículos 1 y 2 parciales desbordó las facultades otorgadas mediante Ley 1424 de 2010, numeral 2.

Como se observa de la literalidad de la Ley 1424 de 2010, es claro que el Congreso autorizó al ejecutivo para un solo aspecto: MODIFICAR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Es claro que cuando se habla de “estructura orgánica” hace referencia a los órganos, organismos o dependencias que estructuran una institución bajo lineamientos de jerarquía, mando y funciones. Es por ello que la referida disposición legal permitía que el legislador extraordinario creara cargos que no habían sido previstos en la Constitución y legislación vigente de acuerdo a las funciones, mando y jerarquía institucional, pero lo que el Congreso nunca dispuso fue si los cargos que iban a ser establecidos debían ser de carácter temporal o permanente, situación verificable en la ley citada; en resumidas cuentas se tiene que, de acuerdo a lo predicado por la ley de facultades, el presidente si podía crear cargos en la Procuraduría, pero extralimitó sus funciones al ordenar que dichos cargos fueron de “carácter permanente”, situación que transgrede lo preceptuado en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Nacional, por invadir las directas competencias del legislador ordinario. Teniendo en cuenta la consideración de interpretación restrictiva de la ley de facultades, se considera que la expresión “de carácter temporal” violenta lo establecido por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política.

De otro lado, bajo la misma lógica de interpretación, se debe aclarar si el ejecutivo desbordó sus facultades al establecer funciones del Procurador General de la Nación. Para resolver éste asunto, una vez más se debe recordar que el legislador permitió que el Presidente modifique la estructura orgánica de la Procuraduría, y que esa estructura orgánica comprende un especial contenido: organización de las dependencias, jerarquía, mando y por último **funciones**¹. De acuerdo a lo anterior, se observa que bajo una interpretación restrictiva de la Ley de Facultades 1424 de 2010, existía la posibilidad de que el Presidente de la República le otorga funciones al Procurador General de la Nación, siempre y cuando dichas funciones no transgredieran los postulados constitucionales y los principios que inspiraron la Ley 1424 de 2010, situación que no se detecta en la respectiva valoración legal, y que tampoco fue manifestada por el demandante. De acuerdo a ello, se considera que las expresiones “de la planta de persona globalizada” y “la estructura interna de la entidad” guardan compostura con el ordenamiento constitucional.

III. SOLICITUD.

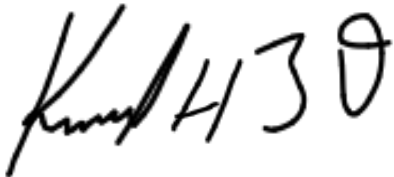
Por lo sustentado con anterioridad, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicita respetuosamente a la H. Corte Constitucional que declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “de carácter

¹ Corte Constitucional, C-232 de 2016, MP.DR. Alejandro Linares Cantillo

permanente” contenida en el Decreto 2247 de 2011, artículo primero, y así mismo se declare la EXEQUIBILIDAD de las expresiones “*de la planta de persona globalizada*” y “*la estructura interna de la entidad*” contenidas en el Decreto 2247 de 2011, artículo segundo

En los anteriores términos dejamos rendida nuestra intervención de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley.

De los señores Magistrados, atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kenneth H30'.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8 # 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.
Correo: jkbv@hotmail.com

HANS ALEXANDER VILLALOBOS DÍAZ

CC. No. 1.010.209.466 de Bogotá.
Universidad Libre, Bogotá.