

Sentencia C-244/96

PROCESO DISCIPLINARIO/PROCESO PENAL

Cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios.

ACCION DISCIPLINARIA/ACCION PENAL/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

Siendo la acción disciplinaria distinta de la acción penal, cada una puede adelantarse en forma independiente, sin que de su coexistencia se pueda deducir infracción al principio non bis in idem, pues en este caso no existen dos juicios idénticos.

PRESUNCION DE INOCENCIA/IN DUBIO PRO DISCIPLINARIO

No entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica.

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA

La desigualdad se crea entre un mismo grupo de personas -los trabajadores del Estado-; frente a un mismo acontecimiento-la prescripción de la acción disciplinaria-, por un hecho ajeno a su conducta y atribuible a la autoridad competente para decidir sobre ella, y que consiste en ampliar el término prescriptivo de la acción disciplinaria, en los procesos en que se ha notificado al procesado el fallo de primera instancia, quedando éste en cinco años y seis meses, mientras que en los procesos en que tal hecho no ha tenido ocurrencia, la prescripción se produce en cinco (5) años, lo que resulta injustificado e irrazonable, pues la incapacidad del Estado para ejercer la potestad punitiva en materia disciplinaria no puede trasladarse al empleado, sin violar su derecho a obtener en un plazo determinado una decisión que resuelva su situación jurídica.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia disciplinaria
prevalente/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Competencia
disciplinaria/CONTROL DISCIPLINARIO EXTERNO/CONTROL DISCIPLINARIO
INTERNO

Se ha dejado claramente definida la competencia preferente o prevalente de la Procuraduría

General de la Nación para investigar la conducta oficial de todos los funcionarios y empleados al servicio del Estado, cualquiera que sea la rama u órgano al cual prestan sus servicios y el nivel territorial al que pertenezcan, y que se conoce como control disciplinario externo, el cual no se opone al llamado control disciplinario interno a cargo del nominador o superior inmediato del empleado, ni al que ejerce el Consejo Superior de la Judicatura. Se tiene que el inciso final del artículo 61 de la ley 200 de 1995, no infringe la Constitución al atribuirle competencia a las Salas Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, para investigar a los funcionarios de la Rama Judicial, esto es, que tal competencia sólo recae sobre los funcionarios que administran justicia -jueces y magistrados que no gozan de fuero constitucional-.

REGIMEN DISCIPLINARIO DE EMPLEADOS JUDICIALES

Es exequible la competencia de los superiores jerárquicos para investigar y sancionar a sus respectivos empleados, es decir, al personal subalterno que no administra justicia. El poder preferente de la Procuraduría General de la Nación para investigar a funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero y a los empleados de la misma, tampoco vulnera el Estatuto Superior, siempre y cuando en el caso de los funcionarios dicha competencia "no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura (art. 257 C.P.)". No ocurre lo mismo con los empleados, pues según el artículo 115 de la ley estatutaria de la administración de justicia, la Procuraduría puede desplazar al superior jerárquico que esté adelantando el proceso.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones de policía judicial

¿Qué funciones que ordinariamente cumplen los cuerpos u organismos de policía judicial, puede ejecutar la Procuraduría General de la Nación, para efectos del aseguramiento y práctica de pruebas en los procesos disciplinarios?. Para responder esta pregunta es necesario recordar que dicho cuerpo especializado en materia penal, cumple entre otras funciones, la de practicar capturas, allanamientos, interceptación de comunicaciones, registro de correspondencia, vigilancia electrónica, etc, previa orden escrita de la autoridad judicial competente. Es importante advertir al Procurador General de la Nación y los demás funcionarios de esa entidad, que en el ejercicio de las funciones a que alude la norma demandada, deben respetar y garantizar los derechos fundamentales de las personas involucradas en los procesos disciplinarios, haciendo uso de las funciones de policía judicial única y exclusivamente en casos absolutamente necesarios, para asegurar o practicar las pruebas. La arbitrariedad y el mal uso, por parte de tales funcionarios, de dichas atribuciones les acarrearán las sanciones penales y disciplinarias establecidas para estos casos.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Funciones jurisdiccionales

La Procuraduría General de la Nación, a pesar de ser un organismo de control, independiente y autónomo, es de carácter administrativo, y se le atribuyen funciones jurisdiccionales para un asunto concreto, como es la expedición de las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar al igual que en la investigación disciplinaria.

Referencia: Expediente No. D-1058

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. del artículo 2o., artículo 6o, parágrafo 1o.

del artículo 34, inciso 3 parcial del artículo 61, numeral 1o parcial del artículo 66 y artículo 135 parcial de la ley 200 de 1995 "Código Disciplinario Unico".

Demandante: Marcela Adriana Rodríguez Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C. mayo 30 de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana MARCELA ADRIANA RODRIGUEZ GOMEZ demanda las siguientes disposiciones de la ley 200 de 1995 -Código Disciplinario Unico-: inciso 2o. del artículo 2o.; artículo 6o; parágrafo 1o. del artículo 34; inciso 3 parcial, del artículo 61; numerales 1 parcial, y 2 del artículo 66; y artículo 135 parcial, por infringir distintos preceptos del Estatuto Superior.

Dado que la demanda contra el numeral 2o. del artículo 66 no cumplía las exigencias formales establecidas en el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, el Magistrado Ponente decidió inadmitirla y le concedió a la accionante un término de tres (3) días para corregir la omisión correspondiente, lapso que venció en silencio. En consecuencia, se rechazó la acusación contra tal disposición y se admitió la dirigida contra los demás artículos.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Los apartes demandados son los que aparecen subrayados dentro de los artículos correspondientes.

"LEY 200 DE 1995

"Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico"

.....

"Artículo 2. Titularidad de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria corresponde al Estado. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a las ramas y órganos del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

"La acción disciplinaria es independiente de la acción penal"

"Artículo 6. Resolución de la duda. En el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá en favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla".

"Artículo 34. Términos de prescripción de la acción y de la sanción. La acción disciplinaria prescribe en el término de cinco (5) años. La prescripción de la acción empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de la consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado.

"Parágrafo 1o. Cuando la prescripción ocurra una vez notificado en legal forma el fallo de primera instancia el término prescriptivo se proroga por seis (6) meses más".

"....."

"Artículo 61. Competencia funcional. Corresponde al jefe inmediato del investigado, cuando la falta sea leve, fallar el proceso en única instancia.

"Cuando se trate de la comisión de falta calificada como grave o gravísima, el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente fallará el proceso en primera instancia, en cuyo caso la segunda instancia le compete al nominador.

"Respecto de los funcionarios de la Rama Judicial serán competentes para investigar y sancionar las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, según el caso. A los empleados de la misma Rama los investigará y sancionará el respectivo superior jerárquico, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación".

"Artículo 66. Competencias especiales. 1. Conocerán del proceso disciplinario que se adelante contra el Procurador General de la Nación, en única instancia y mediante el procedimiento ordinario previsto en este Código, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, y en el evento de que haya sido postulado por esta Corporación, lo hará la Sala Plena del Consejo de Estado".

"La conducción del proceso estará a cargo de manera exclusiva y directa del Presidente de la respectiva corporación."

.....

"Artículo 135. Funciones Jurisdiccionales del Procurador General de la Nación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efectos del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecida en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria que adelanten los funcionarios competentes de la Procuraduría General de la Nación."

III. LA DEMANDA

La demandante considera que el inciso 2o. del artículo 2o. de la ley 200 de 1995 viola el artículo 29 de la Carta, disposición que prohíbe juzgar a una misma persona dos veces por el mismo hecho y, "precisamente en el inciso demandado se permite juzgar dos veces a una persona por los mismos hechos, de un lado por el aspecto penal y de otro por el aspecto disciplinario".

En lo que respecta al artículo 6o. impugnado, manifiesta que también lesiona el artículo 29 de la Ley Suprema, que consagra la presunción de inocencia mientras no se haya declarado a la persona judicialmente culpable; entonces "no tiene sentido que la duda se resuelva en favor de quien constitucionalmente es inocente. Admitir la duda sería dar paso a dos clases de sentencias absolutorias: una en donde la persona es absuelta por ser inocente y la otra por ser resuelta la duda en su favor. Esta última significaría que la persona no sería inocente ni responsable, pero que la duda la favoreció. No es entendible cómo a un inocente la duda lo favorece, cuando por

encima de todo es inocente. Por esta razón el in dubio pro reo debe desaparecer tanto del Código disciplinario como del Código de Procedimiento Penal. Los efectos sociales de las sentencias absolutorias son gravísimos, tan iguales, casi, a las sentencias condenatorias".

Sobre el párrafo 1o. del artículo 34 dice la accionante, que vulnera el artículo 29 de la Constitución, por cuanto el debido proceso debe adelantarse sin dilaciones injustificadas. El término máximo legal para adelantar un proceso disciplinario es de tres años y, "no obstante, se consagra un término de prescripción de la acción disciplinaria de 5 años, es decir, dos (2) años por encima del término máximo del proceso, y no obstante todo ese tiempo, el párrafo demandado establece que si el término de prescripción coincide con el de notificación del fallo, la inercia del Estado la debe asumir, como responsabilidad y como sanción, el individuo y por eso el término de prescripción se prorroga por seis (6) meses o más. En un Estado social y democrático, como se dice en el art. 1o. de la C.N., las instituciones son y están en función de los individuos, pero con la norma demandada, se entiende lo contrario, todo en función del Estado, aún la mora y la pereza para concluir investigaciones".

En lo atinente a la parte demandada del inciso tercero del artículo 61, se sostiene que infringe el numeral 3o. del artículo 256 de la Constitución, por cuanto el único organismo con competencia para examinar y sancionar las faltas de los funcionarios judiciales es la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, o en su defecto, las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales, "sin que para esos funcionarios se pueda alegar un poder preferente por parte de la Procuraduría General de la Nación".

En cuanto atañe al numeral 1o. del artículo 66, manifiesta la demandante que lesiona el artículo 267 de la Carta, pues si el Procurador General de la Nación es elegido de ternas elaboradas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, "no queda muy imparcial e independiente que uno de esos organismos investigue y juzgue disciplinariamente a ese funcionario de control. Además que los tres organismos mencionados tienen ordinariamente funciones diferentes a la de la función disciplinaria, ya que el primero es cabeza de la jurisdicción constitucional, la segunda de la jurisdicción ordinaria y la tercera de la jurisdicción contenciosa administrativa; mientras que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de un lado, no ha intervenido en su elección y de otra parte su función ordinaria, natural y permanente es la disciplinaria, por eso es que a este último organismo es a quien se le debe dejar el juzgamiento disciplinario del Procurador General de la Nación."

En cuanto a la acusación contra el artículo 135, dice la demandante, que lesiona los artículos 113, 116 y 117 de la Carta, al asignar a la Procuraduría General de la Nación atribuciones jurisdiccionales. "La policía judicial cumple funciones de auxiliar y colaborador de los funcionarios judiciales, pero no por esa función se puede concluir que tenga atribuciones jurisdiccionales, de ser así llegaremos a la dictadura de la policía judicial..."

IV. INTERVENCION CIUDADANA

El Ministro del Interior, actuando por medio de apoderado, presentó un escrito exponiendo las razones que justifican la constitucionalidad de las disposiciones legales acusadas. Son estos algunos de sus argumentos:

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Estatuto Superior, "cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas" y, según lo dispone

el artículo 124 ibidem, corresponde a la ley determinar "la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva".

- Si la presunción de inocencia es una garantía constitucional (art. 29) "no se comprende el fundamento de la pretensión de la actora, al querer desvirtuar un principio constitucional tan noble, que lo que pretende es dar una seguridad jurídica a las personas que están sometidas a un proceso".

- El Estado cuenta con ciertos poderes o potestades para realizar la función administrativa, dentro de los cuales se encuentra el poder disciplinario, a cargo del Ministerio Público y del superior jerárquico o jefe de la entidad a la cual presta sus servicios el investigado.

- La demanda viola el artículo 2-1 del decreto 2067 de 1991, al no transcribir la demandante el artículo 135 que acusa parcialmente, incumpliendo así uno de los requisitos formales exigidos por dicha norma.

V. CONCEPTO FISCAL

Ante el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación y aceptado por esta Corporación, correspondió al Viceprocurador rendir el concepto de rigor, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequibles los apartes acusados de la ley 200 de 1995.

Los argumentos en que se basa dicho concepto, son los que se resumen en seguida:

- La acusación contra los artículos 2, 6 y 34 evidencian una errónea interpretación por parte de la demandante, al considerar que el proceso penal se identifica con el disciplinario y, en consecuencia, le son aplicables todas las normas penales para garantizar un debido proceso; olvidando que la Corte Constitucional los ha deslindado, sin dejar de reconocer que existen ciertos elementos comunes, aunque los fines perseguidos por uno y otro, la naturaleza de las faltas y las sanciones, llevan a diferenciarlos. La sanción por conductas delictivas tiene por fin la defensa de la sociedad; en cambio, la falta disciplinaria, sin desatender la defensa del orden social, busca proteger la diligencia, eficacia, eficiencia y moralidad de la función pública.

- A pesar de que el proceso disciplinario y el penal pertenecen a un mismo género: el derecho sancionatorio o punitivo, "su coexistencia no implica la ejecución de dos juicios idénticos con base en unos mismos hechos, de modo que no resulta plausible predicar la vulneración de la garantía fundamental del non bis in idem propia del Estado de derecho, ni aún en el caso poco frecuente de la similitud en la tipicidad o determinación preexistente de los hechos considerados como falta disciplinaria o como hecho punible". Así las cosas, no está llamado a prosperar el cargo formulado contra el inciso 2o. del artículo 2o. de la ley 200 de 1995.

- El artículo 6o., materia de acusación, no vulnera la Constitución, pues "sólo bajo la presencia de absoluta certeza respecto de la existencia e ilicitud de la conducta y de la responsabilidad que cabe al funcionario por su comportamiento ilegítimo, se hace viable la imposición de una pena.....De manera que, a contrario sensu, toda vez que no exista esa certeza, procederá el fenecimiento de la causa, con lo cual se preserva incólume la inocencia del procesado". Además, debe tenerse en cuenta que la carga de la prueba le corresponde al Estado, quien debe "despojar el proceso de toda duda, por lo cual para mantener esa gravedad (sic) debe optar en última instancia por el beneficio del estado de inocencia del implicado y reconocer que lógica, razonable y racionalmente no existe medio válido para imponer sanciones".

- El aumento en seis (6) meses del término de prescripción establecido en el párrafo 1o. del artículo 34, no puede considerarse dilatorio, ni desproporcionado, y tampoco que el legislador lo haya establecido "con el ánimo de prorrogar a su vez la desidia o inercia de la administración, porque lo ligó a la circunstancia de haberse proferido ya la decisión de primera instancia, con lo cual no se aplicará en los eventos de única instancia, sino como una forma de garantizar la defensa de quien, eventualmente y ya notificado del fallo de primera instancia que le fue adverso, no debe beneficiarse de una decisión que bien puede dejar en duda su inocencia, al declararse la cesación del procedimiento en su favor, por la vía de terminación anormal del proceso disciplinario. Y ello, porque el superior puede conocer por vía de la apelación o de la consulta en el término de seis meses el actuar disciplinario para adoptar una decisión que sea correspondiente con el precepto constitucional en que se apoya el legislador para regular la durabilidad del poder sancionatorio estatal, interrumpirlo, extenderlo justificadamente, suspenderlo, tanto como indicar su comienzo y su fin".

- Las expresiones demandadas del inciso tercero del artículo 61, se refieren a un asunto que ya definió la Corte Constitucional en la sentencia C-417/93, al señalar el ámbito de competencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Procuraduría General de la Nación. En consecuencia, los argumentos allí expuestos fundamentan la constitucionalidad de la disposición aquí demandada, y a ellos hay que remitirse.

- La impugnación contra el inciso primero del numeral primero del artículo 66, no debe prosperar "pues si bien la norma radica en cabeza de la Corte Suprema de Justicia la competencia para llevar a cabo la investigación especial de que trata la disposición acusada, igualmente establece que de haber sido ésta la entidad postulante, ha de conocer del proceso otra corporación, para efecto de lo cual designa al Consejo de Estado; con ello se preserva la neutralidad en el juzgamiento". El juez constitucional o natural a que se refiere el artículo 29 constitucional, no es sólo aquél que determine la ley, "sino sobre todo aquel que reúne las características de autonomía y autarquía como prenda de garantía para los sindicatos de cualquier jurisdicción propiamente dicha o administrativa, de ser juzgados sólo por él", no se desconocen entonces los principios de imparcialidad e independencia.

- Para efectos de analizar la constitucionalidad de la parte acusada del artículo 135 de la ley 200/95, es necesario considerar la expresión "atribuciones jurisdiccionales" dentro del contexto que la norma demarca, en su conjunto. "Es así como la mencionada potestad opera en el ambiente exclusivo de las funciones de Policía Judicial que a la Procuraduría General otorga la Carta Política en virtud del artículo 277, párrafo final. Adicionalmente, se encuentra circunscrita su utilización dentro del marco único de dictar las providencias necesarias para las labores de aseguramiento y práctica de pruebas dentro de la investigación disciplinaria. Las atribuciones jurisdiccionales han de entenderse entonces como la posibilidad con la cual cuenta la Procuraduría, como máximo órgano de control, para ejecutar actos procesales, pero referidos, como se ve, al expediente disciplinario y al recaudo de las pruebas, sin que con ello puedan originarse intromisiones no queridas por el Constituyente al interior de los demás órganos de poder público, en especial de las autoridades del orden judicial. De otra parte, no resulta extraño que tales atribuciones se confieran a un órgano de control cuya naturaleza constitucional es administrativa sin integrar la rama ejecutiva, ni empeece su función jurisdiccional -en sentido funcional que no orgánico- disciplinaria". No se viola entonces canon constitucional alguno.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados, por pertenecer éstos a una ley de la República. (art. 241-4 C.N.)

b. El inciso 2o. del artículo 2o. de la ley 200 de 1995 y el principio "Non bis in idem"

Dice la demandante que el inciso 2o. del artículo 2o. de la ley 200 de 1995 al establecer que "la acción disciplinaria es independiente de la acción penal", viola el artículo 29 de la Constitución, que prohíbe juzgar a una misma persona dos veces por un mismo hecho. No comparte la Corte el criterio de la actora por las siguientes razones:

El conocido principio denominado non bis in idem, según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, se encuentra consagrado en nuestro Estatuto Supremo como un derecho fundamental, que hace parte de las garantías del debido proceso, contempladas en el artículo 29 de la Carta.

Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

"La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

"La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

"La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos."[1]

Así las cosas, cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios.

Si bien es cierto que entre la acción penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes puesto que las dos emanan de la potestad punitiva del Estado, se originan en la violación de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad del imputado y demostrada ésta imponer la sanción respectiva, siguiendo los procedimientos previamente establecidos por el legislador, no es menos cierto que ellas no se identifican, ya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo. Dichas sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la Procuraduría General de la

Nación, ente que tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores estatales.

La acción penal, en cambio, cubre tanto la conducta de los particulares como la de los funcionarios públicos, y su objetivo es la protección del orden jurídico social. Cabe agregar que ya no es posible diferenciar la acción penal de la acción disciplinaria por la existencia en la primera de los conceptos de dolo o culpa, pues al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 200 de 1995, parcialmente acusada, "en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa".

Esta Corporación se ha referido al tema objeto de debate en varias oportunidades, tanto en procesos de constitucionalidad como de tutela; valga citar, entre otras, la sentencia C-427/94,[2] en cuyas consideraciones se hizo referencia a la diferenciación existente entre la acción disciplinaria y la acción penal. Dijo la Corte:

"Es cierto que existen elementos comunes entre el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario en lo que tiene que ver con la definición y determinación de una conducta prohibida por la ley (tipicidad), en cuanto a la responsabilidad imputable al sindicado, y a la existencia de un procedimiento que asegure el debido proceso en la investigación y juzgamiento de las conductas ilícitas y la medición de las sanciones; no es menos cierto que de lo anterior no puede concluirse que se trata de unos mismos procedimientos, pues los fines perseguidos, la naturaleza de las faltas en general, y las sanciones por sus particulares contenidos, difieren unos de otros.

"La prohibición legal de la conducta delictiva tiene por fin la defensa de la sociedad, mientras que las faltas disciplinarias buscan proteger el desempeño del servidor público, con miras al cumplimiento de la función pública.

"La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en las que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

"Las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio; lo que impone al acto sancionatorio un carácter independiente, de donde surge el aceptado principio de que la sanción disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron"

Y en sentencia anterior (T-413/92),[3] expresó la Corte que el adelantamiento de las dos acciones precitadas no configura violación al principio non bis in idem.

"Esta Sala considera que en el presente caso no se da una violación al precepto citado -artículo 29 C.N. principio non bis in idem-, por cuanto el juicio realizado en dos jurisdicciones distintas implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance distinto. El juez disciplinario evalúa el comportamiento del acusado, con relación a normas de carácter ético,

contenidas principalmente en el Estatuto de la Abogacía. Por su parte, el juez penal hace la confrontación de la misma conducta, contra tipos penales específicos que tienen un contenido de protección de bienes jurídicamente tutelados en guarda del interés social. Así que tanto la norma aplicable, como el interés que se protege son de naturaleza distinta en cada una de las dos jurisdicciones. Por ello, es posible, como sucedió en este caso, que el juez penal haya absuelto y, por su parte, el juez disciplinario haya condenado. No hay, por tanto, violación de la norma superior invocada en este punto por el peticionario, como tampoco de otros derechos fundamentales"

En este orden de ideas, siendo la acción disciplinaria distinta de la acción penal, cada una puede adelantarse en forma independiente, sin que de su coexistencia se pueda deducir infracción al principio non bis in idem, pues en este caso no existen dos juicios idénticos. En consecuencia, no encuentra la Corte que el inciso segundo del artículo 2 de la ley 200 de 1995, materia de acusación, vulnere precepto constitucional alguno, motivo por el cual será declarado exequible.

c. El artículo 6o. de la ley 200 de 1995 y el principio in dubio pro disciplinado

Considera la demandante que este artículo al prescribir que "en el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá en favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla", vulnera la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 de la Carta, pues "si se absuelve a una persona no es porque sea inocente sino por que la duda lo favoreció", entonces "no es entendible cómo a un inocente la duda lo favorece, cuando por encima de todo es inocente".

El derecho fundamental que tiene toda persona a que se presuma su inocencia, mientras no haya sido declarada responsable, se encuentra consagrado en nuestro Ordenamiento constitucional en el artículo 29, en estos términos: "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable", lo que significa que nadie puede ser culpado de un hecho hasta tanto su culpabilidad no haya sido plenamente demostrada.

Este principio tiene aplicación no sólo en el enjuiciamiento de conductas delictivas, sino también en todo el ordenamiento sancionador -disciplinario, administrativo, contravencional, etc.-, y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado.

Ahora bien: el principio general de derecho denominado "in dubio pro reo" de amplia utilización en materia delictiva, y que se venía aplicando en el proceso disciplinario por analogía, llevó al legislador a consagrar en la disposición que hoy se acusa, el in dubio pro disciplinado, según el cual, toda duda que se presente en el adelantamiento de procesos de esta índole, debe resolverse en favor del disciplinado.

El "in dubio pro disciplinado", al igual que el "in dubio pro reo" emana de la presunción de inocencia, pues ésta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado.

Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado. Recuérdese que en materia disciplinaria, la carga probatoria corresponde a la Administración o a la Procuraduría General de la Nación, según el

caso; dependiendo de quien adelante la investigación, y son ellas quienes deben reunir todas las pruebas que consideren pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado.

Siendo así, no entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica.

Para concluir este punto, considera la Corte importante agregar que la duda debe ser razonable, esto es, concordante con la prueba existente en el proceso, pues mal harían la Administración o la Procuraduría, en aducir la duda como fundamento de una decisión favorable al disciplinado, cuando del acervo probatorio recaudado se concluye que sí es responsable de los hechos que se le imputan, proceder que en caso de producirse daría lugar a las correspondientes acciones penales y disciplinarias en contra de la autoridad que así actuara.

En razón de lo anotado, el artículo 6o. de la ley 200 de 1995 será declarado exequible por no violar canon constitucional alguno.

d. El párrafo 1o. del artículo 34 de la ley 200 de 1995

En esta disposición se consagra que "cuando la prescripción ocurra una vez notificado en legal forma el fallo de primera instancia el término prescriptivo se prorroga por seis (6) meses más", lo cual es considerado por la demandante como inconstitucional, al lesionar el artículo 29 de la Carta, precepto que ordena adelantar el proceso sin dilaciones injustificadas, pues "el procesado no tiene por qué asumir la inercia del Estado".

Para efectos del análisis del precepto impugnado es indispensable tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del mismo artículo, el término de prescripción de la acción disciplinaria es de cinco (5) años, contados a partir del día de la consumación del hecho, cuando se trata de faltas instantáneas, o desde la realización del último acto, en caso de faltas permanentes o continuadas.

La prescripción de la acción es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción.

Este fenómeno tiene operancia en materia disciplinaria, cuando la Administración o la Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador, -5 años-, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones, es decir, que una vez cumplido dicho periodo sin que se haya dictado y ejecutoriado la providencia que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción.

El fin esencial de la prescripción de la acción disciplinaria, está íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación. Si la acción disciplinaria tiene como objetivo resguardar el buen nombre de la administración pública, su eficiencia y moralidad, es obvio que ésta debe apresurarse a cumplir con su misión de sancionar al infractor del régimen disciplinario, pues de no hacerlo incumpliría una de sus tareas y, obviamente, desvirtuaría el poder corrector que tiene sobre los servidores estatales. "La defensa social no se ejerce dejando los procesos en suspenso, sino resolviéndolos.... Si el proceso no se resuelve, no será por obra del infractor, sino, ordinariamente, por obra de la despreocupación o de la insolvencia técnica de los encargados de juzgar".

El término de cinco años fijado por el legislador, en el inciso primero del artículo 34 de la ley 200 de 1995, para la prescripción de la acción disciplinaria, fue considerado por éste como suficiente para que se iniciara por parte de la entidad a la cual presta sus servicios el empleado o la Procuraduría General de la Nación la investigación, y se adoptara la decisión pertinente, mediante providencia que ponga fin al proceso.

Así las cosas, no encuentra la Corte justificación razonable para que se extienda dicho término de prescripción, más allá de los cinco años señalados, para los casos en que se haya notificado fallo de primera instancia, como se hace en el parágrafo 1o. objeto de demanda, disposición que configura una clara violación de los artículos 29 y 13 de la Constitución, como se verá enseguida.

Según el parágrafo demandado, si el fallo de primera instancia se ha notificado al procesado, el término prescriptivo se prorroga por seis meses más, lo cual quiere decir, que si a un empleado estatal a quien se le ha iniciado investigación disciplinaria en la que se ha dictado providencia de primera instancia, la cual le ha sido debidamente notificada, el lapso de prescripción de la acción será de 5 años y seis meses, mientras que para los demás empleados, esto es, a quienes no se les haya notificado la providencia de primera instancia, el término prescriptivo es tan sólo de cinco años. Discriminación a todas luces contraria al Estatuto Máximo, pues si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación disciplinaria en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia no puede el empleado público sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan, sino la misma Administración por incuria, incapacidad o ineficiencia.

Es que si el Estado no ejercita su potestad disciplinaria dentro del término quinquenal señalado por el legislador, no puede después, invocando su propia ineficacia, desinterés o negligencia, ampliar dicho lapso prescriptivo sin violar el derecho del infractor, de exigir una pronta definición de su conducta. Es que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta, hasta cuando la autoridad respectiva la quiera ejercer, de ahí que el legislador haya establecido un límite en el tiempo -5 años-.

Y como si esto fuera poco, el término para fallar también se amplía, pues el fallador de segunda instancia, dentro de cualquier proceso disciplinario cuenta con cuarenta (40) días para proferir su decisión mientras que en el caso que es objeto de demanda, puede hacerlo dentro del término de seis (6) meses, creando una desigualdad injusta e irrazonable en contra del infractor.

Si el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones, la obligación de adelantar los procesos sin dilaciones injustificadas también lo es. La justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo

debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte declarará inexecutable el parágrafo 1o. del artículo 34 de la ley 200 de 1995, por infringir los artículos 29 y 13 de la Constitución.

Pero antes de pasar a otro punto, considera la Corte pertinente anotar que esta decisión no contradice la tomada en la sentencia C-345/95, en la cual se declaró executable el artículo 82 del decreto ley 100 de 1980 -Código Penal-, que establece el término de prescripción de los delitos cometidos por empleados oficiales, pues en dicha ocasión se encontró que la diferenciación entre los particulares y los servidores estatales, para tales efectos, se encontraba plenamente justificada, debido a que por "la posición privilegiada en que se encuentran los funcionarios públicos que delinquen", tienen mayor oportunidad de ocultar pruebas o dificultar su consecución "gracias al cargo o las funciones que desempeñan", lo cual representaría un "mayor costo social al permitir que los delitos cometidos por servidores públicos queden en la impunidad, con la consecuente pérdida de legitimidad del Estado."

En el caso que hoy se analiza, la desigualdad se crea entre un mismo grupo de personas -los trabajadores del Estado-; frente a un mismo acontecimiento-la prescripción de la acción disciplinaria-, por un hecho ajeno a su conducta y atribuible a la autoridad competente para decidir sobre ella, y que consiste en ampliar el término prescriptivo de la acción disciplinaria, en los procesos en que se ha notificado al procesado el fallo de primera instancia, quedando éste en cinco años y seis meses, mientras que en los procesos en que tal hecho no ha tenido ocurrencia, la prescripción se produce en cinco (5) años, lo que resulta injustificado e irrazonable, pues la incapacidad del Estado para ejercer la potestad punitiva en materia disciplinaria no puede trasladarse al empleado, sin violar su derecho a obtener en un plazo determinado una decisión que resuelva su situación jurídica.

e. Inciso 3o. parte final del artículo 61 de la ley 200 de 1995

En el inciso tercero del artículo 61, parcialmente acusado, se le asigna a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales, según el caso, competencia para investigar y sancionar a los funcionarios de la rama judicial. Igualmente, se establece que los empleados de la misma rama serán investigados y sancionados por el respectivo superior jerárquico, "en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación", aparte éste que es demandado por violar el inciso 3o. del artículo 256 de la Constitución, pues a juicio de la actora, el único organismo competente para examinar la conducta disciplinaria de los funcionarios judiciales es el Consejo Superior de la Judicatura, por intermedio de su sala disciplinaria, o los Consejos Seccionales respectivos.

El punto que aquí se discute ha sido analizado por esta Corporación en múltiples ocasiones, y en ellas se ha dejado claramente definida la competencia preferente o prevalente de la Procuraduría General de la Nación para investigar la conducta oficial de todos los funcionarios y empleados al servicio del Estado, cualquiera que sea la rama u órgano al cual prestan sus servicios y el nivel territorial al que pertenezcan, y que se conoce como control disciplinario externo, el cual no se opone al llamado control disciplinario interno a cargo del nominador o superior inmediato del empleado, ni al que ejerce el Consejo Superior de la Judicatura. Entonces, para resolver la acusación basta simplemente remitirse a los argumentos expuestos por la Corte en la sentencia C-417 de 1993, los cuales son íntegramente aplicables y servirán de fundamento para declarar executable no sólo lo acusado, sino todo el inciso final, al no infringir norma constitucional

alguna.

"La Constitución Política de 1991 no concentra la función disciplinaria en cabeza de un organismo único, aunque establece una cláusula general de competencia en la materia a cargo de la Procuraduría General de la Nación. A ésta encomienda la atribución de "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" (artículo 277, numeral 6° C.N.).

"Esa competencia de la Procuraduría se ejerce respecto de todo funcionario o empleado, sea cualquiera el organismo o rama a que pertenezca, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución. En cuanto a éstos se refiere, como ya se dijo, el Procurador General tan sólo tiene a su cargo la función de emitir concepto dentro del proceso que adelante la autoridad competente (artículo 278, numeral 2, C.N.).

"Con respecto a los funcionarios judiciales que carecen de fuero se aplica el artículo 278, numeral 1, de la Constitución, que dice:

"Artículo 278.- El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo".

"De conformidad con lo previsto en el artículo 256, numeral 3°, de la Constitución, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, la atribución de "examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley", sin perjuicio de la atribución que la Constitución confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario (artículo 277, numeral 6° C.N.). En el evento en que la Procuraduría General de la Nación ejerza este poder sobre un funcionario judicial en un caso concreto, desplaza al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria- o al Consejo Seccional correspondiente y al superior jerárquico, evitando así dualidad de procesos y colisión de competencias respecto de un mismo hecho. El desplazamiento se produce, en aplicación de la nombrada norma constitucional, dado el carácter externo del control que ejerce el Procurador.

"En síntesis, las normas anteriores, interpretadas armónicamente, deben ser entendidas en el sentido de que, no siendo admisible que a una misma persona la puedan investigar y sancionar disciplinariamente dos organismos distintos, salvo expreso mandato de la Constitución, los funcionarios de la Rama Judicial -esto es aquellos que tienen a su cargo la función de administrar justicia (jueces y magistrados, con excepción de los que gozan de fuero constitucional)- pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a menos que se produzca el indicado desplazamiento hacia el control externo de

la Procuraduría. Los empleados de la Rama Judicial -es decir aquellos servidores que no administran justicia- están sujetos al juicio de sus superiores jerárquicos, sin detrimento de la competencia preferente de la Procuraduría General de la Nación."

...

"Otro es el caso de los empleados judiciales, es decir, el personal subalterno o de apoyo de la Rama Judicial, que no tiene a su cargo la función de administrar justicia. Estos no están comprendidos dentro del ámbito de competencia del Consejo Superior de la Judicatura, tal como surge del mencionado numeral 3 del artículo 256 de la Constitución, que en modo alguno alude a ellos, mientras que el artículo 277, numeral 6, de la Carta dispone:

"Artículo 277.- El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

"Preferencia, según el Diccionario de la Academia Española de la Lengua es "primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento";

"Elección de una cosa o persona, entre varias".

"Aplicado este concepto al asunto que nos ocupa, significa que la Procuraduría General de la Nación es el organismo que goza, por mandato constitucional, de una cláusula general de competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los empleados, en ejercicio de un poder que prevalece sobre el de otros órganos estatales."[4]

En conclusión se tiene que el inciso final del artículo 61 de la ley 200 de 1995, no infringe la Constitución al atribuirle competencia a las Salas Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, para investigar a los funcionarios de la Rama Judicial, siempre y cuando se entienda en los mismos términos señalados en la sentencia antes transcrita (C-417/93), esto es, que tal competencia sólo recae sobre los funcionarios que administran justicia -jueces y magistrados que no gozan de fuero constitucional-. Igualmente, es exequible la competencia de los superiores jerárquicos para investigar y sancionar a sus respectivos empleados, es decir, al personal subalterno que no administra justicia.

El poder preferente de la Procuraduría General de la Nación para investigar a funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero y a los empleados de la misma, tampoco vulnera el Estatuto Superior, siempre y cuando en el caso de los funcionarios dicha competencia "no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura (art. 257 C.P.)". No ocurre lo mismo con los empleados, pues según el artículo 115 de la ley estatutaria de la administración de justicia, la Procuraduría puede desplazar al superior jerárquico que esté adelantando el proceso.

f. El aparte acusado del artículo 66 de la ley 200 de 1995

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 66, parcialmente demandado, los procesos

disciplinarios contra el Procurador General de la Nación corresponde conocerlos a "la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y en el evento de que haya sido postulado por esta Corporación, lo hará la Sala Plena del Consejo de Estado", aparte éste que es impugnado por la demandante, pues considera que no garantiza plenamente la imparcialidad e independencia del juzgador, por que a la misma persona que candidatiza al Procurador es a quien le corresponde investigarlo. Entonces, afirma que lo mejor sería asignar dicha competencia a un órgano que no haya intervenido en su elección, como el Consejo Superior de la Judicatura.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 276 y 173-7 del Estatuto Supremo, el Procurador General de la Nación es elegido por el Senado de la República, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Es función del legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva (art. 124 C.N.), como también establecer el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación, dentro de los cuales se incluye el Procurador General (art. 279 ib.). Dado que la Constitución no consagra fuero alguno en favor de dicho funcionario ni regula aspecto relativo a la autoridad competente para investigarlo disciplinariamente, es el legislador quien de acuerdo con las normas precitadas debe señalarlo, como en efecto lo hizo en la norma acusada.

Ante esta circunstancia, no comparte la Corte la argumentación de la demandante, la que se relaciona más con la conveniencia que con la constitucionalidad de la norma, pues de la simple lectura de la frase impugnada, se advierte el deseo del legislador de evitar un conflicto de intereses y garantizar un proceso imparcial, al asignar a un cuerpo colegiado, -Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado- el conocimiento y decisión de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra del Procurador General de la Nación, aclarando que si el investigado fue postulado por la Corte Suprema de Justicia, esta corporación no podrá conocer de dicho proceso, en cuyo caso, compete hacerlo al Consejo de Estado, y en el evento de que sea el Consejo de Estado quien lo haya postulado, será la Corte Suprema de Justicia quien deba adelantar la respectiva investigación disciplinaria.

Con este procedimiento se busca precisamente garantizar la debida imparcialidad e independencia del juzgador, como parte esencial del debido proceso.

No encuentra la Corte entonces, que lo acusado vulnere precepto constitucional alguno, motivo por el cual será declarado exequible.

g. El artículo 135 parcial de la ley 200 de 1995

Para el análisis del aparte demandado del artículo 135 de la ley 200 de 1995, es indispensable referirse a la integridad del artículo. Dice así dicho precepto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, para efectos del ejercicio de las funciones de Policía Judicial establecida en el inciso final del artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria que adelanten los funcionarios competentes de la Procuraduría General de la Nación." (Se subraya lo acusado)

A juicio de la demandante, esta disposición contraría los artículos 113, 116 y 117 de la Constitución, pues la Procuraduría no se encuentra dentro de los organismos que administran justicia y, por tanto, no se le pueden atribuir funciones jurisdiccionales.

En primer término, debe referirse la Corte a la afirmación que hace el apoderado del Ministro del Interior, en el sentido de que la Corte ha debido inadmitir la demanda dirigida contra esta disposición, por cuanto la demandante no cumplió con el requisito formal de la transcripción literal de la norma. Se equivoca el interviniente pues en la página 2 de la demanda, que corresponde al folio 2 del expediente, aparece la transcripción que echa de menos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la Carta, "El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias. (Lo subrayado no es del texto)

Por otra parte, el artículo 117 de la Ley Suprema le asigna al Ministerio Público "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".

Obsérvese que es la misma Constitución la que le otorga a la Procuraduría General de la Nación, esto es, al Procurador General y a sus agentes y delegados, la facultad de ejercer funciones de Policía Judicial. Las que, según la norma impugnada, se dirigen exclusivamente a dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, tanto en la etapa de indagación preliminar como durante la investigación disciplinaria.

Con fundamento en estas disposiciones cabe preguntar ¿qué funciones que ordinariamente cumplen los cuerpos u organismos de policía judicial, puede ejecutar la Procuraduría General de la Nación, para efectos del aseguramiento y práctica de pruebas en los procesos disciplinarios?. Para responder esta pregunta es necesario recordar que dicho cuerpo especializado en materia

penal, cumple entre otras funciones, la de practicar capturas, allanamientos, interceptación de comunicaciones, registro de correspondencia, vigilancia electrónica, etc, previa orden escrita de la autoridad judicial competente.

Entonces, como para el aseguramiento de pruebas en procesos disciplinarios, se podrían cumplir actos como el registro de correspondencia, la interceptación de teléfonos, la vigilancia electrónica, etc, los cuales están íntimamente relacionados con la restricción de ciertos derechos fundamentales, es indispensable que sean ordenados por autoridad judicial; de ahí que se le haya atribuido a la Procuraduría, en la norma que es objeto de acusación, funciones jurisdiccionales, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 116 del Estatuto Superior que prescribe:

"Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos". Requisitos que se cumplen en el caso que se examina, pues la Procuraduría General de la Nación, a pesar de ser un organismo de control, independiente y autónomo, es de carácter administrativo, y se le atribuyen funciones jurisdiccionales para un asunto concreto, como es la expedición de las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar al igual que en la investigación disciplinaria.

Considera la Corte importante advertir al Procurador General de la Nación y los demás funcionarios de esa entidad, que en el ejercicio de las funciones a que alude la norma demandada, deben respetar y garantizar los derechos fundamentales de las personas involucradas en los procesos disciplinarios, haciendo uso de las funciones de policía judicial única y exclusivamente en casos absolutamente necesarios, para asegurar o practicar las pruebas. La arbitrariedad y el mal uso, por parte de tales funcionarios, de dichas atribuciones les acarrearán las sanciones penales y disciplinarias establecidas para estos casos.

No encuentra la Corte que la norma acusada viole los artículos citados por la demandante, razón por la cual será declarada exequible en su integridad.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES las siguientes disposiciones de la ley 200 de 1995:

- El inciso segundo del artículo 2o.;

- El artículo 6o.;

- El inciso final del artículo 61, que prescribe: "Respecto de los funcionarios de la Rama Judicial serán competentes para investigar y sancionar las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, según el caso. A los empleados de la misma Rama los investigará y sancionará el respectivo superior, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación."

- El aparte del numeral 1o. del artículo 66, que dice: ".....la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, y en el evento de que haya sido postulado por esta Corporación, lo hará la Sala Plena del Consejo de Estado."; y

- El artículo 135.

SEGUNDO- Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 1o. del artículo 34 de la ley 200 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-244/96

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Distinción irrazonable o desproporcionada/CADUCIDAD DE LA ACCION DISCIPLINARIA-Término (Salvamento de voto)

El reparo central que en mi criterio puede formularse a la decisión de la cual me aparto, radica en la equivocada realización del juicio de igualdad. Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, para que una norma sea expulsada del ordenamiento por vulneración del artículo 13 de la Carta se requiere que introduzca una distinción irrazonable o desproporcionada. En

consecuencia, si existe una razón suficiente para diferenciar las circunstancias tratadas de manera disímil, y si dicho tratamiento se ajusta al grado de la diferencia, el juez constitucional debe respetar la decisión del legislador. En la norma acusada el legislador diferenció dos hipótesis, para efectos de fijar el término de caducidad - mal llamado prescripción - de la acción disciplinaria. El criterio adoptado por el legislador para realizar la diferenciación fue la existencia de un fallo de primera instancia debidamente notificado. El efecto de la diferenciación consistía en la ampliación del mencionado término, en seis meses. En punto a la norma parcialmente demandada la distinción establecida por el legislador no sólo resultaba razonable sino proporcionada.

Referencia: Expediente D-1058

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 2º, artículo 6º, párrafo 1º del artículo 34, inciso 3 parcial del artículo 61, numeral 1º parcial del artículo 66 y artículo 135 parcial de la Ley 200 de 1995 "Código Disciplinario Unico".

Demandante:

Marcela Adriana Rodríguez Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Con todo respeto discrepo de la decisión adoptada en la sentencia citada.

1. Según la norma parcialmente demandada la acción disciplinaria prescribe en el término de 5 años contados a partir de la consumación del hecho (para la faltas instantáneas) o desde la realización del último acto (en las de carácter continuado). Sin embargo, la parte demandada de la disposición - párrafo 1 -, consagraba una prórroga de seis meses en el término de prescripción en la hipótesis de que éste venciere una vez notificado en legal forma el fallo de primera instancia.

2. A juicio de la Corte, el trato diferenciado establece una discriminación injustificada y atenta contra el principio de seguridad jurídica. En su concepto no existe ninguna justificación razonable para que el término de prescripción se extienda por seis meses si llegare a vencer luego de la notificación del fallo de primera instancia. Al respecto la sentencia señala:

"Es que si el Estado no ejercita su potestad disciplinaria dentro del término quinquenal señalado por el legislador, no puede después, invocando su propia ineficacia, desinterés o negligencia, ampliar dicho lapso prescriptivo sin violar el derecho del infractor, de exigir una pronta definición de su conducta. Es que la potestad sancionadora no puede quedar indefinidamente abierta, hasta cuando la autoridad respectiva la quiera ejercer. De ahí que el legislador haya establecido un límite en el tiempo - 5 años -".

Considero que las razones esgrimidas para declarar inexecutable la prórroga no sólo parten de supuestos erróneos, sino que formulan de manera equivocada el juicio de igualdad en el que se sustenta.

3. No puede sostenerse que en la hipótesis de la norma relativa a la extensión del término de prescripción - el que a mi juicio ha debido ser entendido como un término de caducidad, particularmente porque se refiere a la acción y no al derecho, es irrenunciable y no puede ser

interrumpido ni suspendido. Además, lo aprecia el juez de oficio -, el Estado "no ejerció su potestad disciplinaria". Por el contrario, se trata justamente del caso en que la autoridad competente profiere y notifica en tiempo la decisión. De otra parte, tampoco se puede presumir que el transcurso de cinco años sin que se hubiere producido la segunda instancia obedece a la ineficacia, al desinterés o a la negligencia de las autoridades de control. Sin desconocer que en muchos casos las razones expresadas por la sentencia son las verdaderas causas de la caducidad, lo cierto es que en otros, el tardío conocimiento de los hechos ocurre por circunstancias ajenas a la administración. Las dificultades probatorias o de evaluación técnica etc., pueden generar una dilación justificada en la etapa de investigación y valoración previa al fallo. Por último, no es acertada la afirmación de la sentencia en virtud de la cual la prórroga, declarada inexecutable, tenía el efecto de dilatar indefinidamente la potestad sancionadora. La norma fijaba un plazo perentorio de seis meses dentro del cual las autoridades de control debían culminar su tarea.

4. El reparo central que en mi criterio puede formularse a la decisión de la cual me aparto, radica en la equivocada realización del juicio de igualdad. Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, para que una norma sea expulsada del ordenamiento por vulneración del artículo 13 de la Carta se requiere que introduzca una distinción irrazonable o desproporcionada. En consecuencia, si existe una razón suficiente para diferenciar las circunstancias tratadas de manera disímil, y si dicho tratamiento se ajusta al grado de la diferencia, el juez constitucional debe respetar la decisión del legislador.

En la norma acusada el legislador diferenció dos hipótesis, para efectos de fijar el término de caducidad - mal llamado prescripción - de la acción disciplinaria. El criterio adoptado por el legislador para realizar la diferenciación fue la existencia de un fallo de primera instancia debidamente notificado. El efecto de la diferenciación consistía en la ampliación del mencionado término, en seis meses.

Institutos como la caducidad o la prescripción extintiva tienen la finalidad de garantizar la seguridad jurídica asegurando a la comunidad un cierto grado de certidumbre sobre las situaciones jurídicas. En materia penal o disciplinaria, las normas que establecen la extinción de las acciones respectivas pretenden dar al sujeto pasivo de las mismas la certeza de que, pasado el plazo previsto en la ley, no será objeto de reproche jurídico respecto de su conducta.

Al fijar el plazo de prescripción o de caducidad, el legislador debe hacer un juicioso análisis de ponderación de los derechos que cada una de las acciones procesales busca proteger respecto del principio de seguridad jurídica tutelado por dichas instituciones. En este sentido, resulta claro que la ley puede establecer términos diferenciados de acuerdo con las circunstancias concretas en las cuales se encuentre el titular de la acción o con la entidad de los derechos que las distintas acciones buscan hacer efectivos. Siendo este un tema de creación legal, las normas que regulan la materia resultarían inconstitucionales si y sólo si establecieran distinciones arbitrarias, caprichosas o desproporcionadas.

En punto a la norma parcialmente demandada la distinción establecida por el legislador no sólo resultaba razonable sino proporcionada.

En efecto, no puede afirmarse, como lo hace la sentencia, que la norma parcialmente demandada establecía una discriminación arbitraria, pues es claro que la caducidad de la acción disciplinaria, si no existe pronunciamiento de fondo de la autoridad competente, tiene un significado distinto al de la caducidad de la acción cuando los órganos de control han producido y notificado en legal forma una determinada decisión.

Si no se ha pronunciado fallo disciplinario, el plazo de caducidad, fijado por el legislador, busca armonizar el interés de la comunidad representado en la acción disciplinaria con el interés del servidor público a no ser objeto de reclamaciones extemporáneas cuando no es razonable esperarlas o cuando por el paso del tiempo se hace imposible recoger las pruebas pertinentes para la defensa. Sin embargo, una vez la administración tiene certeza sobre la conducta del funcionario y ha producido y notificado en legal forma el correspondiente fallo, resulta razonable otorgar prioridad al interés público sobre la misma seguridad jurídica. Así lo reclama la realización plena de la labor de control y, también, el interés particular de sujeto pasivo de la acción de acceder a una segunda instancia establecida para su defensa.

En efecto, una es la situación de quien es susceptible de acción disciplinaria pero cuya conducta no ha sido cuestionada o habiéndolo sido la autoridad competente no ha llegado dentro del plazo señalado por el legislador a una decisión disciplinaria. Y otra, bien distinta, es aquella en la cual los órganos de control han producido una determinada decisión, lo que acredita un grado mayor de certeza sobre la conducta del presunto infractor. En este último caso, independientemente de que el funcionario resulte absuelto o sancionado, existe un interés público específico en que la actividad de control concluya en debida forma con una decisión definitiva. Incluso, puede afirmarse que el sujeto investigado, de ser sancionado, tiene interés en una segunda instancia a fin de controvertir el fallo que lo sanciona. Actualmente, el funcionario queda impedido para defender sus derechos al buen nombre y a la honra afectados por una decisión que considera injusta y que, pese a existir una segunda instancia, no puede controvertir.

Si en la primera hipótesis se establece un plazo para ejercer a plenitud la acción disciplinaria, resulta plenamente justificable que, en el segundo caso, dicho plazo se extienda e incluso se suspenda - tal y como ocurre en materia penal - hasta tanto las autoridades competentes no resuelvan definitivamente la situación del sujeto pasivo de la acción.

Pese a que la jurisprudencia de la Corte ha sido clara al definir los elementos del juicio de igualdad, la decisión de la cual me aparto se limitó a considerar las similitudes relevantes entre las dos circunstancias reguladas de manera diversa, sin atender a las diferencias sustanciales entre las mismas, elemento necesario para estudiar el cargo de inexecuibilidad planteado por el actor. A mi juicio, la diferencia existente entre las dos hipótesis determina que la decisión del legislador no obedezca a una discriminación arbitraria o caprichosa sino a una diferenciación fundada en una justificación objetiva y razonable, proporcionada a su disparidad específica.

Por las razones anteriores considero que la norma parcialmente acusada debió ser declarada exequible.

Fecha ut supra.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-244/96

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA-Prórroga del término (Salvamento de voto)

Creo que el legislador bien puede establecer, por razones que obedecen a las enseñanzas que deja la experiencia universal, que el término de prescripción se prorrogue por un breve lapso (en este

caso por seis meses), cuando la prescripción ocurra una vez notificado el fallo de primera instancia en asuntos disciplinarios; en mi opinión, tiene pleno fundamento racional y es apenas razonable y plausible que así lo disponga el legislador para asegurar los fines de la corrección y de la moralidad disciplinaria de los servidores públicos, y para garantizar la efectividad y la eficacia de la acción disciplinaria y los fines constitucionales y legales correspondientes.

REGIMEN DISCIPLINARIO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Competencia disciplinaria (Salvamento de voto)

Considero que el inciso tercero del artículo 61 de la ley 200 de 1995, es inconstitucional en la parte que se demanda inicialmente, la cual dice que "...en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación...", pues, en mi opinión, ni el Procurador General de la Nación, ni el organismo que dirige han sido atribuidos de competencia ordinaria prevalente ni preferente para investigar y sancionar la conducta de los funcionarios judiciales, si acaso, únicamente, en la hipótesis de la llamada vigilancia oficial y superior de quienes ejercen funciones públicas según el artículo 277 numeral 6o. que le permiten poner en movimiento las instancias correspondientes del Consejo Superior de la judicatura o de la Cámara de Representantes formulando quejas, denuncias o presentando informes preliminares sobre la conducta de estos, y en la facultad de desvinculación del cargo según los términos del artículo 278 de la Carta Política, pero no en el desarrollo de la función jurisdiccional disciplinaria ordinaria que corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido estimo que la mencionada disposición de la ley 200 de 1995 entre otras cosas y entre otros graves defectos de constitucionalidad que también aparecen en los artículos 2o., 3o. y 20 entre otros, se arroga una fuerza que no puede tener, y que en su pretendida aplicación y extensión a los funcionarios de la Rama Judicial, desconoce la existencia de disposiciones constitucionales expresas y específicas que entregan dicha competencia a un órgano constitucional diferente a la Procuraduría General de la Nación, por lo que resulta incompatible con la Carta Constitucional.

JURISDICCION DISCIPLINARIA-Alcance/ACTO JURISDICCIONAL (Salvamento de voto)

Los funcionarios judiciales están sometidos a la Jurisdicción Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los actos de ésta no son susceptibles de revisión contencioso administrativa dada su naturaleza jurisdiccional, por ello esa función se atribuye a las Salas Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura cuando se trata de los funcionarios judiciales; así, los Jueces y Magistrados de los tribunales están sometidos al escrutinio y juzgamiento del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales exclusivamente, es decir, a la Jurisdicción Disciplinaria. Por tanto, el desplazamiento de la Jurisdicción Disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, así sea por virtud de la interpretación corregida que se desarrolla en la sentencia sobre la Ley Estatutaria de la Justicia y que ahora reitera la Corte, es contrario a la Carta Política.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia respecto a empleados judiciales (Salvamento de voto)

Es indudable que el poder disciplinario preferente del Procurador se circunscribe, en el caso de la Rama Judicial, al ámbito establecido en el artículo 115 de la ley estatutaria de la Administración de Justicia, que radica la competencia disciplinaria sobre los empleados judiciales en el superior jerárquico, "sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación, de ejercer preferentemente el poder disciplinario, conforme al

procedimiento que se establezca en leyes especiales.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Improcedencia de la expresión/CODIGO DISCIPLINARIO DE EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL (Salvamento de voto)

No cabe duda de que ningún juez o funcionario judicial es "dependiente" de la Rama Judicial porque no puede quedar comprendido bajo los efectos de las disposiciones de la mencionada ley, que se ocupa de regular los regímenes disciplinarios de otros servidores que arriban a la administración mediando otras formas de vinculación al servicio público. En este sentido pienso que las nociones de "Ley Disciplinaria y Código Disciplinario Unico", no son de origen ni de rango constitucional, sin embargo, si una disposición legal llegare a tener semejante extensión, en todo caso deberá respetar los distintos regímenes propios y el fuero constitucional disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial; no es, pues, constitucional que se pretenda aplicar el mismo régimen legal a funcionarios dependientes de la administración pública y especialmente de la Rama Ejecutiva, y a los de la Rama Judicial del Poder Público, a quienes les corresponde las funciones de administración de justicia. Lo anterior me hace concluir que los funcionarios de la Rama Judicial deben obedecer a un código disciplinario propio, o a uno solo pero que respete sus especificidades normativas como quiera que algunas de sus reglas y principios hallan su espacio normativo en la ley estatutaria de administración de justicia y no en un Código de rango legal ordinario.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Ejercicio del poder disciplinario preferente(Salvamento de voto)

El adverbio de modo "preferentemente", empleado por el Constituyente significa, en mi opinión, que el ejercicio del poder disciplinario radicado en cabeza del señor Procurador debe cumplirse con primacía y ventaja sobre el de otras personas o titulares del mismo poder disciplinario; es decir, sobre los superiores jerárquicos de los empleados de las distintas ramas del poder público.

Además, este adverbio de modo también significa, en una segunda acepción, inclinación favorable o predilección del titular del poder disciplinario hacia su ejercicio frente a otros poderes suyos. En ningún caso esta expresión del Constituyente de 1991 significa el reconocimiento o la atribución de un poder de exclusión, de absorción, de atracción, ni de imposición ante los otros poderes disciplinarios; eventualmente podría predicarse dicho entendimiento del poder disciplinario de carácter administrativo que ejercen los superiores jerárquicos frente a sus subordinados o dependientes, pero nada más.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Competencia en materia disciplinaria (Salvamento de voto)

La disposición que en esta oportunidad examinó la Corte (inciso segundo del artículo 61 de la Ley 200 de 1995), debió ser declarada inexecutable, pues ella incluye, en el ámbito de aplicación de los poderes discrecionales de atracción de la competencia disciplinaria administrativa del Procurador General y de sus delegados y agentes, a los funcionarios judiciales o de la Rama Judicial, sin tener en cuenta las disposiciones de la Carta que aseguran la existencia de una entidad judicial especializada en aquella función; en verdad, como las reglas de la hermenéutica enseñan que el Constituyente no es disipador y, por el contrario, su actividad debe examinarse de tal manera que las disposiciones expedidas cumplan una función coherente y racional, es preciso concluir que en este caso se trata de una evidente invasión de las atribuciones que el Constituyente asignó al Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria, como cabeza de un órgano constitucional con el mismo nivel jerárquico de las más

altas corporaciones judiciales, según se desprende de lo dispuesto en el Capítulo Séptimo del Título Octavo de la Carta. Así, es imperativo hacer las salvedades que corresponden dado que se trata de dos entidades que cumplen funciones constitucionales diferentes entre sí, en atención a la naturaleza administrativa de la Procuraduría y a la expresa naturaleza jurisdiccional disciplinaria de la sala disciplinaria mencionada y del objeto de sus competencias.

Referencia. Expediente D-1058

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. del art. 2o., art. 6o.; párrafo 1o. del art. 34; inciso 3 parcial del art. 61; numeral 1o. parcial del art. 66 y art. 135 parcial de la Ley 200 de 1995 "Código Disciplinario Unico".

Con el acostumbrado respeto por las providencias de la Corte Constitucional, dejo constancia de mi salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia, en cuanto hace a lo resuelto sobre el párrafo primero del artículo 34 y sobre el inciso segundo del artículo 61 de la Ley 200 de 1995.

Las siguientes son las consideraciones en las que fundamento la constancia de mi voto particular en el presente caso:

A. Párrafo primero del artículo 34

Estimo que el párrafo primero del artículo 34 debió ser declarado exequible porque no era contrario a ninguna disposición constitucional, como quiera que fue expedido por el legislador en desarrollo de sus competencias constitucionales ordinarias relacionadas con el establecimiento de las normas que rigen el debido proceso legal aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y en especial, en las actuaciones disciplinarias.

En efecto, en este caso el legislador estableció una hipótesis normativa general de carácter objetivo, con el propósito de regular algunas vicisitudes específicas que de ordinario se desarrollan en las actuaciones administrativas de naturaleza disciplinaria, relacionadas con el término de prescripción de la acción, que busca recoger la experiencia histórica de dichas actuaciones y salvar buena parte de los obstáculos que suelen presentarse en el trámite de los procesos disciplinarios ante la inminencia del vencimiento de los términos de prescripción.

Creo que el legislador bien puede establecer, por razones que obedecen a las enseñanzas que deja la experiencia universal, que el término de prescripción se prorrogue por un breve lapso (en este caso por seis meses), cuando la prescripción ocurra una vez notificado el fallo de primera instancia en asuntos disciplinarios; en mi opinión, tiene pleno fundamento racional y es apenas razonable y plausible que así lo disponga el legislador para asegurar los fines de la corrección y de la moralidad disciplinaria de los servidores públicos, y para garantizar la efectividad y la eficacia de la acción disciplinaria y los fines constitucionales y legales correspondientes.

Ante la inminencia de la prescripción y el inevitable efecto de la extinción de la acción por el transcurso del tiempo, nada se opone a que el legislador considere necesario disponer de unas reglas legales como la que se declaró inexecutable en este caso, para evitar que se contamine la actuación de aspiraciones contrarias al correcto ejercicio del derecho de defensa y, para ello el legislador ha entendido que la prórroga del término de seis meses, alivia de aquella carga al proceso mismo, al asegurar que éste no tenga como objeto principal en los últimos días, precisamente, la prescripción.

De otra parte, adhiero a todas y cada una de las consideraciones consignadas en el salvamento parcial de voto del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, pues comparto íntegramente sus reflexiones relacionadas con el principio de igualdad y su respeto en el caso del párrafo del artículo 34 de la Ley 200 de 1995.

B. El artículo 61 inciso segundo

También quiero dejar constancia de las consideraciones que me movieron a apartarme de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo del artículo 61 de la misma ley en el que se establecen algunas reglas relacionadas con la competencia para la investigación y la sanción de la conducta disciplinaria de los funcionarios y de los empleados de la rama judicial.

El asunto en cuestión es uno de los de mayor importancia y de los que depende el destino de las instituciones constitucionales de 1991, como quiera que se trata, de una parte, de la definición de las competencias disciplinarias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de las salas jurisdiccionales disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura, que son parte fundamental del órgano constitucional de autogobierno y de autocontrol disciplinario regulado por los artículos 254 a 257, y de otra, de la vigencia de las reglas que aseguran la independencia orgánica y política de los jueces y la autonomía técnica y científica de la función judicial.

En este sentido, estimo que a la jurisprudencia de esta Corporación le corresponde definir con mayor detalle y bajo una nueva orientación los alcances y el contenido constitucionales de las mencionadas disposiciones de la Carta y, especialmente, establecer la correcta interpretación del contenido de los términos empleados por el constituyente en el numeral tercero del artículo 256 de la normatividad superior.

Considero que el fundamento doctrinario de la jurisprudencia inicial de esta Corporación sobre este punto, que ahora reitera la Corte con un ligero matiz en cuanto a la fijación de la competencia a prevención entre la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria, que surgió con el examen de la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, debe construirse a la luz de otras consideraciones y, si es del caso, debe corregirse, puesto que ha sido elaborado con base en una aproximación parcial al conjunto de las instituciones constitucionales que regulan la materia de las competencias disciplinarias sobre la conducta de los funcionarios públicos y, específicamente, sobre la conducta y las faltas de los funcionarios de la rama judicial. Además, estimo que la mencionada jurisprudencia ha sido elaborada a partir de una interpretación inicial de la disposición contenida en el numeral 6o. del artículo 277 de la Carta y que ésta bien puede evolucionar en otro sentido.

En primer término, es preciso examinar el significado que tiene en nuestro Estado Social y Democrático de derecho la expresión Código Único Disciplinario, cuando dentro del mismo marco normativo de la Carta Política correspondiente, existen distintos tipos de servidores y funcionarios públicos que obedecen a diferentes principios de organización, existencia y responsabilidades, que no son equiparables entre sí y para los que la normatividad superior tiene previstos varios regímenes orgánicos de control disciplinario autónomo, como es el caso de aquellos servidores públicos con fuero disciplinario autónomo ante la Cámara de Representantes y el Senado de la República, o el de los funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público bajo las reglas de organización y funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura, y, por último, el de los miembros de la fuerza pública y del Congreso de la República.

En este orden de ideas considero que el inciso tercero del artículo 61 de la ley 200 de 1995, es inconstitucional en la parte que se demanda inicialmente, la cual dice que "...en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación...", pues, en mi opinión, ni el Procurador General de la Nación, ni el organismo que dirige han sido atribuidos de competencia ordinaria prevalente ni preferente para investigar y sancionar la conducta de los funcionarios judiciales, si acaso, únicamente, en la hipótesis de la llamada vigilancia oficial y superior de quienes ejercen funciones públicas según el artículo 277 numeral 6o. que le permiten poner en movimiento las instancias correspondientes del Consejo Superior de la judicatura o de la Cámara de Representantes formulando quejas, denuncias o presentando informes preliminares sobre la conducta de estos, y en la facultad de desvinculación del cargo según los términos del artículo 278 de la Carta Política, pero no en el desarrollo de la función jurisdiccional disciplinaria ordinaria que corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En este sentido estimo que la mencionada disposición de la ley 200 de 1995 entre otras cosas y entre otros graves defectos de constitucionalidad que también aparecen en los artículos 2o., 3o. y 20 entre otros, se arroga una fuerza que no puede tener, y que en su pretendida aplicación y extensión a los funcionarios de la Rama Judicial, desconoce la existencia de disposiciones constitucionales expresas y específicas que entregan dicha competencia a un órgano constitucional diferente a la Procuraduría General de la Nación, por lo que resulta incompatible con la Carta Constitucional.

En mi opinión, de conformidad con lo que señala la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional,[5] en sentencia pronunciada con ocasión del estudio de la Constitucionalidad de las normas que regulan la existencia y el funcionamiento del H. Consejo Superior de la Judicatura, reiterada y desarrollada con nitidez por el H. Consejo de Estado[6] en providencias posteriores, es claro que los artículos 2o. y 3o., 20 y 61 inciso segundo de la ley 200 de 1995, también contradicen las mencionadas disposiciones constitucionales, al no excluir a los funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público del listado de sujetos y conductas objeto de las competencias disciplinarias del Señor Procurador General de la Nación, argumentando los supuestos alcances de un "Poder Disciplinario Preferente".

Sin duda, el Estado se ha reservado como propio el poder disciplinario sobre todos sus servidores y su ejercicio corresponde a todos los órganos de la administración; empero, la expresión procesal del poder disciplinario que se manifiesta a través del instituto jurídico de la acción disciplinaria, bien puede ser puesto en movimiento por virtud de actuaciones administrativas, que son las que se predicen de la generalidad de los casos y conductas disciplinables, o de procedimientos jurisdiccionales ordinarios para examinar la conducta de los funcionarios judiciales, o jurisdiccionales con fuero especial para el caso de las posibles faltas disciplinarias de los Magistrados de las altas Cortes, del Fiscal General de la Nación.

Así las cosas, se tiene que el poder disciplinario de carácter administrativo es el que se ejerce con apoyo en las acciones administrativas, pues de él son titulares los superiores jerárquicos de los servidores públicos, teniendo el Procurador General de la Nación, directamente o por medio de sus delegados y agentes, el ejercicio preferente de ese poder, entendido como (art. 277. 6 C. N.), la facultad de desplazar a cualesquiera de ellos que en un momento dado esté ejerciendo la acción disciplinaria administrativa respecto de sus subordinados. No obstante esto, en ningún caso debe confundirse el ejercicio preferente del poder disciplinario de la Procuraduría con la vigilancia superior de la conducta oficial de todos los servidores públicos, si bien esa vigilancia

superior -como las quejas de los ciudadanos- promueve el ejercicio del poder disciplinario en sus distintas expresiones.

Además, como lo advierte la jurisprudencia del H. Consejo Superior de la Judicatura[7], las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, son titulares de la función jurisdiccional disciplinaria y en forma privativa, según la ley estatutaria de la administración de justicia, conforman la Jurisdicción Disciplinaria, con facultad para investigar y juzgar a "los funcionarios de la rama judicial", y a los abogados en el ejercicio de su profesión.

En efecto, en mi respetuoso concepto, para la Constitución de 1991, los funcionarios judiciales están sometidos a la Jurisdicción Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los actos de ésta no son susceptibles de revisión contencioso administrativa dada su naturaleza jurisdiccional, por ello esa función se atribuye a las Salas Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura[8] cuando se trata de los funcionarios judiciales; así, los Jueces y Magistrados de los tribunales están sometidos al escrutinio y juzgamiento del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales exclusivamente, es decir, a la Jurisdicción Disciplinaria.

Por tanto, el desplazamiento de la Jurisdicción Disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, así sea por virtud de la interpretación corregida que se desarrolla en la sentencia sobre la Ley Estatutaria de la Justicia y que ahora reitera la Corte, es contrario a la Carta Política.

Es claro pues, que según esta interpretación de la Constitución Política de 1991, los funcionarios judiciales están sometidos a la Jurisdicción Disciplinaria cuya cabeza es el Consejo Superior de la Judicatura creado por el Constituyente como un órgano imparcial e independiente, con la misión específica de administrar justicia en materia disciplinaria en el interior de la rama judicial y por fuera de ella en relación con los abogados; por ello, no puede aceptarse que simultáneamente se le haya asignado al Procurador General o a sus agentes la misma facultad, pues se cercenaría y limitaría la función del Consejo Superior. Al admitir ese desplazamiento, los sujetos del régimen disciplinario de la Jurisdicción disciplinaria pueden ser investigados y juzgados mediante los trámites de un proceso administrativo adelantado en una sede procesal de naturaleza administrativa, o por un procedimiento judicial en instancias judiciales. Esa situación conduce a que en algunos casos se prive a los funcionarios judiciales del fuero que les otorga la Constitución y la ley como del derecho al juzgamiento con las formas propias del Juicio, de igual modo se crea una absurda confusión de competencias y procedimientos y, desde luego, de doctrina y jurisprudencia que no es compatible con un profundo examen dogmático de la Carta Política.

En mi concepto, es indudable que el poder disciplinario preferente del Procurador se circunscribe, en el caso de la Rama Judicial, al ámbito establecido en el artículo 115 de la ley estatutaria de la Administración de Justicia, que radica la competencia disciplinaria sobre los empleados judiciales en el superior jerárquico, "sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación, de ejercer preferentemente el poder disciplinario, conforme al procedimiento que se establezca en leyes especiales.

De otra parte, la facultad indiscutible y exclusiva del Procurador General de desvincular, del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada al funcionario público que incurra en las faltas específicas del artículo 278 de la Carta, incluidos los funcionarios judiciales y exceptuados los Magistrados de las Altas Cortes, es bien diferente de la anterior, como quiera que dicha

atribución responde a un procedimiento seguido por el jefe del Ministerio Público por la vía administrativa, y revisable por lo tanto, por la Jurisdicción Contencioso Administrativa; así, si bien la desvinculación del funcionario de que se trate tenga connotaciones disciplinarias, no puede confundirse con el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria.

En este sentido y de conformidad con la redacción del **artículo 2o. de la Ley 200 de 1995**, es cierto que a las ramas y órganos del Estado les corresponde conocer también de los asuntos disciplinarios de los servidores de sus dependencias, "sin perjuicio del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación"; empero, esta solución normativa, entendida en su pretensión simple y llana, se queda corta y es extraña a las características constitucionales de la organización superior de la Rama Judicial y especialmente de los funcionarios encargados de la Administración de justicia, pues en mi opinión, como lo he señalado a lo largo de este escrito, éstos se encuentran por fuera del alcance de la competencia disciplinaria de aquella entidad, al estar sometidos, por mandato imperativo de la Constitución, a la vigilancia y control disciplinario de su propio organismo especializado, denominado Consejo Superior de la Judicatura.

Así, no es cierto que los fiscales, jueces y magistrados sean "dependientes" de un órgano u organismo del Estado, o que sean "agentes" servidores de una entidad jerárquicamente superior en cualquier instancia de la organización de la Rama Judicial, como lo pretende imponer el artículo 2o. acusado, al extender las nociones de acción disciplinaria y de asunto disciplinario a todos los servidores públicos; todo lo contrario, la regla que se desprende de lo establecido en los artículos 228 y 230 de la Carta Política, en los que expresamente y sin duda alguna se garantiza su independencia técnica, científica y funcional, es la de la autonomía orgánica plena y la de un régimen disciplinario propio y especial.

Por tanto, la actividad de dichos funcionarios no obedece a unas reglas que sigan la misma lógica de la función disciplinaria de los restantes servidores públicos, como se pretende en algunas disposiciones del Código Disciplinario Unico; así, no cabe duda de que ningún juez o funcionario judicial es "dependiente" de la Rama Judicial porque no puede quedar comprendido bajo los efectos de las disposiciones de la mencionada ley, que se ocupa de regular los regímenes disciplinarios de otros servidores que arriban a la administración mediando otras formas de vinculación al servicio público.

En este sentido pienso que las nociones de "Ley Disciplinaria y Código Disciplinario Unico", no son de origen ni de rango constitucional, sin embargo, si una disposición legal llegare a tener semejante extensión, en todo caso deberá respetar los distintos regímenes propios y el fuero constitucional disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial; no es, pues, constitucional que se pretenda aplicar el mismo régimen legal a funcionarios dependientes de la administración pública y especialmente de la Rama Ejecutiva, y a los de la Rama Judicial del Poder Público, a quienes les corresponde las funciones de administración de justicia.

Lo anterior me hace concluir que los funcionarios de la Rama Judicial deben obedecer a un código disciplinario propio, o a uno solo pero que respete sus especificidades normativas como quiera que algunas de sus reglas y principios hallan su espacio normativo en la ley estatutaria de administración de justicia y no en un Código de rango legal ordinario.

De igual modo, los miembros del Congreso de la República no pueden quedar comprometidos bajo las reglas de un supuesto "Código Único Disciplinario", ya que por principio y por expresa disposición constitucional para ellos existe un régimen legal diferente del ordinario y de los específicos y especiales que se aplican a los restantes servidores, como quiera que en la Ley

Orgánica del Congreso de la República debe estar previsto el régimen disciplinario de aquellos servidores, y a todas luces es una ley que tiene un rango normativo procesal diferente de la ley ordinaria que contiene al citado código único.

Por lo que se refiere a lo dispuesto en el artículo 3o. de la ley 200 de 1995, en el que también se incurre en el mismo tipo de adscripción de competencia, al no excluir a los funcionarios de la Rama Judicial de la competencia que allí se otorga al Ministerio Público, estimo que con él se causa otra grave violación a lo dispuesto en la Carta Política en materia de la organización de los poderes públicos y de distribución de las principales funciones del Estado; esta flagrante violación a la normatividad superior se funda en el supuesto equivocado según el cual el mencionado poder disciplinario preferente habilita al Procurador y a sus agente y delegados, para "derogar" o hacer ineficaz algunos apartes de la Constitución.

Por el contrario, el cumplimiento de la Constitución Política en materia de los distintos fueros y regímenes especiales de carácter disciplinario que aparecen reconocidos directamente por ella, que, valga decirlo, son bien pocos como quiera que en la reunión de la Asamblea Constituyente se procuró racionalizar y modernizar el Estado eliminando la mayor cantidad de regímenes especiales en todas las materias, salvo aquellos que encuentran una fundamentación necesaria e ineludible, no puede causar, en ningún caso, perjuicio a la función disciplinaria del Procurador General como parece ser el criterio en el que se fundamenta la voluntad del legislador al expedir las disposiciones mencionadas, e incluir como destinatarios de su poder disciplinario a todos los servidores públicos de las dependencias del Estado sin salvedad alguna.

Lo que ocurre, en relación con las atribuciones otorgadas por la Carta Política al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, frente a las funciones generales y genéricas del Ministerio Público bajo el amparo de la nueva normatividad superior, es que el ejercicio de las funciones de la Procuraduría General como órgano de control atribuido de la competencia para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos, no puede entenderse en perjuicio de las competencias constitucionales propias y autónomas del Consejo Superior de la Judicatura ante los jueces, magistrados y fiscales.

En efecto, respecto de las disposiciones legales mencionadas se permite que el Ministerio Público, ejercido por el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, invada las esferas de competencia constitucional y legal que en materia disciplinaria en razón de la conducta de los funcionarios judiciales, corresponden a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a las salas disciplinarias de los consejos seccionales del mismo organismo, pues, al invocar las competencias relacionadas con la "vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas", y la interpretación extrema del supuesto alcance del "ejercicio preferente del poder disciplinario" que le encarga la Carta Política a dicho órgano de control, el Ministerio Público queda habilitado para desconocer de plano el fuero constitucional establecido para todos los funcionarios de la Rama Judicial y para imponer su competencia.

Con esta modalidad de redacción de las leyes en la que se emplean prácticas omisivas que se creían superadas con la racionalización del poder, y en las que se desconocen algunas partes de la Constitución y se ignoran principios especiales del ordenamiento constitucional como los aplicables a la Rama Judicial en materias disciplinarias, se evidencia un grave desconocimiento de la Constitución de modo indirecto o por omisión; en efecto, con la incorporación de fórmulas legislativas como las mencionadas, en las que no se hacen las salvedades ni se consignan las excepciones correspondientes, se hace pasar desapercibida la distinción constitucional

mencionada y se traslada todo el poder disciplinario a un servidor público y a una agencia del Estado a la que no le corresponde el monopolio de dicha función, en perjuicio de la función misma y en contra de los términos previstos por la Constitución. De esta manera se entrega un poder exagerado e ilimitado al Señor Procurador General de la Nación y a sus agentes, en desmedro de la integridad de la Constitución, desconociendo el principio de la legitimidad de los poderes y competencias de los distintos órganos reconocidos y establecidos en la Carta (favor legitimatis), y, en especial, los de la autonomía e independencia de la Rama Judicial.

Igual consideración debe hacerse en relación con el artículo 20 de la ley 200 de 1995, en materia de los destinatarios de la ley disciplinaria, ya que en dicha disposición no se excluyen los funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público, sometidos por disposición expresa de la Carta política al fuero del H. Consejo Superior de la Judicatura, y se les involucra dentro de las competencias de la Procuraduría General de la Nación o Ministerio Público, en abierto desconocimiento de las normas superiores que prevén un régimen disciplinario autónomo y específico para aquellos servidores públicos, sin duda, radicado expresamente en cabeza de la Sala Disciplinaria del H. Consejo Superior de la Judicatura y en evidente y flagrante desatención de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que ya había definido en otro sentido el punto en comento.[9] Se observa que la mencionada disposición es, en una parte, simple y aislada transcripción literal del inciso primero del artículo 123 de la Carta Política que contiene el concepto y la noción de servidores públicos, pero, de otra parte, comporta una transfiguración inconstitucional de las instituciones disciplinarias previstas para los funcionarios de la Rama Judicial y produce una evidente ruptura del concepto y de la institución a la que pertenece originalmente.

Además, con dicha transcripción se pasa mecánicamente del listado constitucional de los servidores públicos, al de destinatarios de la "Ley Disciplinaria", y peor aún, al listado global de los destinatarios del llamado Código Único Disciplinario para involucrarlos sin distinción alguna en otra categoría jurídica diferente que, a todas luces, no es equiparable a la primera.

Así, aprovechando una noción constitucional relacionada con la de la "vigilancia superior de la conducta de los servidores públicos" y del "ejercicio preferente del poder disciplinario" radicado por su parte en la Procuraduría General de la Nación, se desfigura de modo indirecto la institución constitucional de la vigilancia disciplinaria y del poder disciplinario previsto en la Constitución para los funcionarios de la Rama Judicial radicado en cabeza de la Sala Disciplinaria del H. Consejo Superior de la Judicatura y en el Congreso de la República, en el caso de los Magistrados de las altas Corporaciones y el Fiscal General de la Nación.

En este sentido cabe preguntar cual es el fundamento jurídico constitucional empleado por el legislador al excluir de la aplicación de la Ley 200 de 1995, llamado Código Único Disciplinario, a los miembros de la fuerza pública (art. 175) sin que exista un organismo constitucional especial y autónomo de naturaleza disciplinaria como el Consejo Superior de la Judicatura, y no se hace lo mismo con los funcionarios de la Rama Judicial para cuyo juzgamiento disciplinario la Carta ha previsto, en razón de su fuero constitucional, la existencia reglada de aquel organismo especializado como su propio juez natural, atribuido de competencias directamente señaladas en la Carta Política con estos fines (arts 116 y 256 num. 3o C.N.).

Parece que en este caso el legislador entendió, equivocadamente, que el Constituyente mantiene por separado el régimen normativo disciplinario de la responsabilidad de los miembros de la fuerza pública, frente al régimen aplicable a los demás servidores de las restantes ramas del poder público, mientras que para la Rama Judicial no habría dispuesto nada en el mismo sentido;

así en su juicio, resultaría inconstitucional establecer uno separado y no respetar la disposición orgánica y funcional del Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido, la interpretación que se destaca como posible para explicar la mencionada exclusión de los miembros de la Fuerza Pública no deja de ser absurda y carente de lógica y coherencia.

En efecto, nada explica que existiendo el mencionado organismo **superior** de la vigilancia de la conducta de los funcionarios judiciales, creado y organizado por la misma Constitución Política, como es el mencionado Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria, el legislador le entregue **en el artículo 3o. de la Ley 200 de 1995** al Procurador General de la Nación y en general al Ministerio Público la posibilidad de ejercer un supuesto poder disciplinario preferente y de avocar, mediante decisión motivada de oficio o a petición de parte el conocimiento de aquellos asuntos que se tramiten en cualquiera de las ramas u órganos del poder público, desplazando y despreciando las competencias de aquella entidad y que, además y por si fuera poco establezca en el artículo 20 de la misma como destinatarios de la llamada ley disciplinaria a todos los empleados y trabajadores del Estado sin ninguna consideración ni diferencia.

Estimo que en nuestro sistema constitucional no existe un poder disciplinario preferente, ni prevalente, ni excluyente en materias disciplinarias en favor del Procurador General de la Nación, como lo quiere el legislador según los artículos 2o., 3o., y 61 inciso segundo de la Ley 200 de 1995 y como lo entendió inicialmente la Corte Constitucional, y menos que éste se pueda ejercer sobre los funcionarios judiciales sin diferenciación ninguna como lo imponen, especialmente el artículo 20, y 61 inciso segundo de la Ley 200 de 1995; en efecto, al no excluir a los funcionarios judiciales que, evidentemente, tienen el fuero disciplinario general radicado directamente por la Carta Política en el Consejo Superior de la Judicatura, de la atribución otorgada a dicho funcionario consistente en el poder discrecional de atracción de la competencia para el conocimiento de los asuntos disciplinarios, se desconocen los límites constitucionales en estas materias y, en consecuencia se configura una modalidad extraordinaria de poder disciplinario preferente, prevalente y excluyente de orden administrativo, en contraposición al deber de salvaguardia del fuero de los funcionarios judiciales y de la autonomía de la Rama Judicial, ahora matizado con una nueva versión de la jurisprudencia bajo el título de la fijación de la competencia a prevención.

Lo que dice la Constitución es que a este funcionario, cabeza del Ministerio Público, corresponde ejercer preferentemente el poder disciplinario antes que cualquiera otra función, esto es, que se ocupe de estas materias según la Constitución y la ley de manera que pueda dar impulso a las investigaciones y participar en las mismas según las distintas competencias constitucionales y, por tanto, sus dependencias deben estar organizadas de tal manera que puedan atender todas y cada una de las áreas de la Administración y no dejar regiones, provincias, municipios o entidades, entes u organismos de la Administración pública sin atención.

El adverbio de modo "preferentemente", empleado por el Constituyente significa, en mi opinión, que el ejercicio del poder disciplinario radicado en cabeza del señor Procurador debe cumplirse con primacía y ventaja sobre el de otras personas o titulares del mismo poder disciplinario; es decir, sobre los superiores jerárquicos de los empleados de las distintas ramas del poder público.

Además, este adverbio de modo también significa, en una segunda acepción, inclinación favorable o predilección del titular del poder disciplinario hacia su ejercicio frente a otros poderes suyos.

En ningún caso esta expresión del Constituyente de 1991 significa el reconocimiento o la atribución de un poder de exclusión, de absorción, de atracción, ni de imposición ante los otros

poderes disciplinarios; eventualmente podría predicarse dicho entendimiento del poder disciplinario de carácter administrativo que ejercen los superiores jerárquicos frente a sus subordinados o dependientes, pero nada más.

Se observa que en el caso de los funcionarios sometidos a fuero especial, la única competencia que le es atribuida a dicho funcionario es la de emitir conceptos en los procesos disciplinarios según el artículo 278 numeral 2o. de la Carta Política, lo cual debe ser interpretado por razones de armonía y coherencia como una característica del deber de ejercer preferentemente el poder disciplinario. En mi respetuosa opinión, esta es la verdadera interpretación de las competencias del Procurador General de la Nación en relación con los funcionarios judiciales, y con ella se hacen compatibles las disposiciones constitucionales en las que se distribuyen las funciones de las entidades públicas y por virtud ella se asegura la legitimidad del ejercicio los poderes regulados por la Carta Política.

En conclusión, la disposición que en esta oportunidad examinó la Corte (inciso segundo del artículo 61 de la Ley 200 de 1995), debió ser declarada inexecutable, pues ella incluye, en el ámbito de aplicación de los poderes discrecionales de atracción de la competencia disciplinaria administrativa del Procurador General y de sus delegados y agentes, a los funcionarios judiciales o de la Rama Judicial, sin tener en cuenta las disposiciones de la Carta que aseguran la existencia de una entidad judicial especializada en aquella función; en verdad, como las reglas de la hermenéutica enseñan que el Constituyente no es disipador y, por el contrario, su actividad debe examinarse de tal manera que las disposiciones expedidas cumplan una función coherente y racional, es preciso concluir que en este caso se trata de una evidente invasión de las atribuciones que el Constituyente asignó al Consejo Superior de la Judicatura Sala Jurisdiccional Disciplinaria, como cabeza de un órgano constitucional con el mismo nivel jerárquico de las más altas corporaciones judiciales, según se desprende de lo dispuesto en el Capítulo Séptimo del Título Octavo de la Carta. Así, es imperativo hacer las salvedades que corresponden dado que se trata de dos entidades que cumplen funciones constitucionales diferentes entre sí, en atención a la naturaleza administrativa de la Procuraduría y a la expresa naturaleza jurisdiccional disciplinaria de la sala disciplinaria mencionada y del objeto de sus competencias.

Fecha Ut Supra,

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

[1] Sent de noviembre 22 de 1990 Corte Suprema de Justicia

[2] Sent. C-427/94 M.P. Fabio Morón Díaz

[3] . Sent. T-413/92 M.P. Ciro Angarita Barón

[4] Sent. C-417/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[5] "cfr. la sentencia C-265 del 8 de julio de 1993, M.P. Dr. FABIO MORON DIAZ en la que se advierte que ... "La Corte encuentra que la creación del Consejo Superior de la Judicatura obedece a varios propósitos del Constituyente entre los que está la idea de modernizar y transformar las funciones correspondientes a la administración de los recursos económicos y de personal de la justicia y la del fortalecimiento de la actividad disciplinaria garantizando el mantenimiento de elementos doctrinarios y de distribución de competencias orgánicas y

funciones de los distintos poderes públicos que en especial se relacionan con la autonomía de integración de la misma Rama Judicial.

"Además a dicho organismo le compete cumplir funciones disciplinarias y algunas judiciales, que corresponden a la Sala Disciplinaria, como las de examinar la conducta y sancionar en las instancias que señale la ley, las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como la de los abogados en el ejercicio de su profesión y la de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones (arts. 256 de la C.N. y 10 del Decreto 2652 de 1991)

"En efecto como se ha advertido anteriormente, la Constitución crea dos Sala autónomas (La Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Administrativa art. 254 de la C.N), a las que por su separación, origen, denominación y finalidad implícita les ha prescrito un funcionamiento separado respecto de las funciones constitucionales que a su naturaleza y finalidad correspondan.

"Así la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha sido creada orgánica y funcionalmente en forma autónoma. En efecto, fue creada únicamente para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, que por constituir función pública de administración de justicia actuó como órgano autónomo y con independencia de sus nominadores (art. 228 de la C.P.)

[6] Cfr. la sentencia del 17 de Febrero de 1995, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez, expediente 2614, en acción de nulidad, Actor José Lenin Strusverg, en uno de cuyos apartes se señala que:

"4o. En consecuencia al consagrar la Constitución en su artículo 277 numeral 6 como funciones del Procurador General de la Nación las de 'ejercer vigilancia superior', y 'ejercer preferentemente el poder disciplinario', debe entenderse que dicha 'vigilancia superior' y 'ejercicio preferente del poder disciplinario' están referidos a la vigilancia y poder disciplinario que otras actividades, como los superiores jerárquicos, puedan ejercer 'normalmente' en virtud de la ley, pero no pueden entenderse frente al poder disciplinario que la misma Constitución ha atribuido directamente a otra autoridad y que configura así un fuero especial como es el caso del poder disciplinario atribuido al Consejo Superior de la Judicatura y frente a 'los funcionarios de la Rama Judicial'

"De otra parte, no existen antecedentes ni razón jurídica alguna que permita inferir a la Sala que al haberse radicado expresamente la competencia para el juzgamiento disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial en el Consejo Superior de la Judicatura y en los Consejos Seccionales, en las instancias que señale la ley cuyas decisiones son verdaderas sentencias, como lo ha reconocido la jurisprudencia, el Constituyente hubiese previsto que en ejercicio del poder disciplinario prevalente, la Procuraduría General de la Nación pueda desplazar al mencionado Consejo o al correspondiente Consejo Seccional para avocar el conocimiento del proceso y culminarlo con un acto de naturaleza administrativa, pues ello implicaría que una jurisdicción disciplinaria, instituida como un órgano imparcial e independiente, estará sujeta a la interferencia y a las determinaciones de otro organismo de control que aunque tiene su misma categoría constitucional, ejerce su función a través de actos de menor firmeza"

[7] . Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria consulta de la sentencia en el caso del Dr. Gonzalo Cusguen Rubio, 18 de abril de 1996. M.S. Dr. Rómulo González Trujillo

[8] La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia advierte que "las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso administrativa.

[9] Cfr. sentencia citada m s arriba del H. Consejero Libardo Rodríguez (PP. 40 y ss.)

Transcribir lo subrayado



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

