

Sentencia C-594/96

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Procedimiento disciplinario de juzgamiento/FUERO LEGAL DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Juzgamiento disciplinario

La decisión disciplinaria en única instancia, no contradice ningún canon constitucional. No tratándose de una sentencia condenatoria en materia penal, la apelación no debe forzosamente contemplarse en la ley. De otro lado, la intervención de la Sala Plena de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, en su caso, garantiza la probabilidad de acierto de la resolución que finalmente se adopte. Se consagra, para el Procurador General de la Nación, un fuero legal de carácter especial. La competencia que se atribuye a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo de Estado, según el caso, constituye un elemento esencial del mencionado fuero. La intervención de uno de los dos órganos máximos de la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, a los que se confía con carácter exclusivo la dirección y decisión definitiva del respectivo "proceso disciplinario", es claramente indicativa de que la función encomendada tiene naturaleza judicial. La naturaleza administrativa del acto disciplinario, en términos generales, responde aquí a la situación subordinada del servidor público y a la necesidad de que el ejercicio de la autoridad que a través de aquél se despliega pueda ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El fuero legal exige, en este caso, que la función juzgadora disciplinaria se tramite en los términos de un proceso. La intervención de la Sala Plena de uno de los dos órganos judiciales, por sí misma es prenda de garantía de los derechos del Procurador y, representa un elemento esencial del fuero legal que se consagra. La decisión del órgano encargado del proceso disciplinario, en los términos de la ley, es definitiva. Dada su naturaleza judicial, tanto orgánica como material, la sentencia que se profiere y con la cual concluye el respectivo proceso indefectiblemente adquiere el valor de cosa juzgada.

Referencia: Expediente D-1295

Actor: Esperanza Espinosa Muñoz

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá D.C., Noviembre seis (6) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Acta N° 53

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados, Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Ciro Angarita Barón, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 66 numeral 1° de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

LEY 200 DE 1995

(julio 28)

"Por la cual se expide el Código Disciplinario Unico"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 66.- COMPETENCIAS ESPECIALES

1°- Conocerán del proceso disciplinario que se adelanta 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".

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico", publicado en el Diario Oficial N°41.946 de julio 31 de 1995.

2. La ciudadana Esperanza Espinosa Muñoz demandó la inconstitucionalidad del artículo 66 numeral 1 de la Ley 200 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículo 3°, 29, 113, 118, 174, 175, 135 numeral 7°, 275, 278 y 280 de la Carta.

3. El Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable la disposición acusada.

III. CARGOS E INTERVENCIONES

Cargos de la demanda

1. De acuerdo con el artículo 280 de la Carta, manifiesta el demandante, los agentes del Ministerio Público tienen las mismos derechos, calidades y categorías que los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

La Carta ha establecido que corresponde al Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Representantes, conocer de los procesos, ente ellos los disciplinarios (C.P. art. 178 numeral 4°), contra Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscal General de la Nación (C.P. arts. 174 y

178).

2. "(N)o podía el legislador atribuirle competencia de investigación y juzgamiento disciplinario a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia para llenar un supuesto vacío constitucional, pues, como quedó establecido, el Procurador General de la Nación, como supremo Director del Ministerio Público, goza, a la luz de lo ordenado por el artículo 280 de la Carta Política, de los mismos derechos y garantías de los Magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerce el cargo, como es el caso de los derechos y garantías de que gozan los Magistrados de la Corte Constitucional ante quienes debe obligatoria e indelegablemente, por ordenarlo así el numeral 5º del artículo 278 de la Constitución Política, 'rendir concepto en los proceso de control de constitucionalidad',... por lo que no me cabe la menor duda de que la competencia disciplinaria por actos y omisiones cometidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio de su cargo, recae exclusivamente en la Cámara de Representantes, para lo relativo a la instrucción y en el Senado de la República en lo correspondiente al juzgamiento y aplicación de las sanciones condignas, si a ello hubiere lugar".

Concepto del Procurador General de la Nación (E).

1. El numeral 4º del artículo 235 de la Carta previó la competencia de la Corte Suprema de Justicia, en materia punitiva, para juzgar al Procurador General de la Nación, y el numeral 1º de artículo 251 de la Constitución, consagra la competencia del Fiscal General de la Nación para investigar al Procurador. Sin embargo, en ningún caso se establece la competencia para investigar faltas disciplinarias del Procurador.

"De lo comentado, que es a su vez el seguimiento simple de las reglas Superiores, brota que nos hallamos ante el siguiente hecho contundente: que existe un vacío constitucional en la materia del juzgamiento disciplinario de la conducta oficial del Procurador General de la Nación como servidor público, valga decir, como Alto Dignatario del Estado que es, y como Supremo Director del Ministerio Público que es; pero a la vez si está definido constitucionalmente quién lo investiga y acusa y ante quién para que sean juzgados los 'hechos punibles que se le imputen'. Es decir, que la competencia del Fiscal General de la Nación versa únicamente sobre los delitos como competencia constitucional propia del Señor Fiscal General de la Nación, como lo ha sostenido en sentencia de control de constitucionalidad este Alto tribunal y en decisiones judiciales de revisión de fallos sobre acciones de tutela (art. 86 ídem); pero que de análoga manera, por disposición constitucional expresa el juicio penal se cumplirá ante la Corte Suprema de Justicia, como se ha dejado dicho" (Resaltado en original).

Los vacíos constitucionales, en materia de normas de textura cerrada, como las referidas a las competencias de las diversas autoridades, no admiten extensión analógica ya sea por el legislador o por lo intérpretes. Únicamente en ejercicio de la función constituyente, es posible llenar el vacío, para lo cual habrá de acudir a las disposiciones que sobre la materia regula la Carta misma.

El legislativo cuenta con una función constituyente indudable, la cual deberá ejercer dentro de las reglas fijadas constitucionalmente, en materia de proponentes, quórum, trámite en dos períodos consecutivos, limitaciones temáticas en el segundo período, etc. Ahora bien, la disposición acusada, contenida en una ley de la República, busca llenar el vacío constitucional sobre la competencia para "disciplinar" al Procurador General de la Nación, para lo cual se exigía un Acto Legislativo. En consecuencia es inconstitucional la disposición, por encubrir una reforma a la Carta.

2. Si se admite, en gracia de discusión, que el legislador puede llenar los vacíos constitucionales mediante ley, nos enfrentaríamos, en todo caso, a la inconstitucionalidad de la disposición. Un análisis de la estructura del Estado colombiano permite descubrir que, junto a la división tradicional - ejecutivo, legislativo y judicial -, se introdujo dos ramas adicionales: de control y electoral.

En cuanto al Procurador General de la Nación, éste funcionario ostenta la calidad de supremo director del Ministerio Público (art. 275 de la C.P.), "de lo cual se colige sin esfuerzo que, en primer término, se trata del mas Alto Dignatario del Ministerio Público, obvio que de la Procuraduría misma, como que de la misma forma es el primero de los agentes del Ministerio Público, visto su organigrama descendentemente...". Tal supremacía se reconoce al Presidente de la República en relación con la rama ejecutiva (art. 189 de la C.P.), al Consejo de Estado frente a la jurisdicción contencioso administrativa, etc.

El artículo 280 de la Carta prevé que los agentes del Ministerio Público tendrían las mismas calidades, categorías y derechos que los Magistrados de mayor jerarquía ante quienes ejerzan su cargo. Al Procurador General de la Nación corresponde, por disposición constitucional, actuar ante la Corte Constitucional en los procesos de control de constitucionalidad; así mismo, puede, mediante el desplazamiento de sus agentes, actuar directamente ante el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, "o ante el Congreso cuando cumple funciones judiciales...".

"Fluye de ello, que el Procurador General de la Nación, por mandato constitucional expreso así como por las calidades que se exigen para serlo, tanto por la función pública que está llamado a cumplir, por mandato del propio constituyente es un Alto Dignatario del Estado Colombiano...".

"Por lo cual, así como el Procurador General de la Nación por mandato de la Constituyente no disciplina a los Altos Dignatarios del Estado dirigentes de la Rama Ejecutiva, ni a sus partes de la Rama Judicial ante quienes ejerce su ministerio como agente, y ellos fueron excluidos del control disciplinario del Procurador General para someterlo al del Congreso, el Procurador, - si pudiera el legislador colmar el vacío disciplinario respecto del Procurador General de la Nación -, como tiene reconocidos por el Constituyente los mismos derechos de los Altos Magistrados (art. 280 superior) debe ser disciplinado por el Congreso...".

IV. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo estipulado en el numeral 5° artículo 241 de la Constitución Política.

Cosa juzgada, parcial, respecto del numeral 1° del artículo 66 de la Ley 200 de 1995

2. La expresión "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", del numeral 1° del artículo 66 de la Ley 200 de 1995, fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-244 de mayo 30 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz). La Corte sostuvo en dicha oportunidad que:

"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".

Constitucionalidad del procedimiento y de la titularidad de la investigación previstos en los restantes apartes del numeral 1º del artículo 66 de la Ley 200 de 1995

3. Corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de los restantes apartes de la norma demandada, sobre los cuales no ha recaído fallo alguno, que además guardan una relación íntima e inescindible entre sí. Se dispone en el citado artículo que el procedimiento disciplinario contra el Procurador General de la Nación se tramitará en única instancia y que su conducción estará a cargo del Presidente de la respectiva corporación (Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado, según el caso).

El régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación, al cual no se sustrae el Procurador, compete establecerlo exclusivamente a la ley (C.P. art., 279). Se trata de una materia en la que existe una expresa reserva normativa en favor del Legislador. La libertad de configuración normativa atribuida a la ley, permite que ésta adopte un sistema especial para investigar y sancionar disciplinariamente a la cabeza de dicho organismo. En este caso, se ha determinado que el procedimiento sea de única instancia y que la función disciplinaria la asuma la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, salvo en el evento de que el alto funcionario hubiese sido postulado por esa corporación, pues si mediare tal circunstancia se dispone que la ejerza el Consejo de Estado.

La Constitución Política no regula el órgano competente para investigar y sancionar disciplinariamente al Procurador General de la Nación, ni tampoco precisa el procedimiento que a este respecto ha de seguirse. Por el contrario, el Constituyente renunció a hacerlo y prefirió deferir su regulación al Legislador.

La decisión disciplinaria en única instancia, no contradice ningún canon constitucional. No tratándose de una sentencia condenatoria en materia penal, la apelación no debe forzosamente contemplarse en la ley. De otro lado, la intervención de la Sala Plena de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, en su caso, garantiza la probabilidad de acierto de la resolución que finalmente se adopte. La conducción del proceso por parte del Presidente de la respectiva corporación, no viola norma alguna de la Constitución.

4. El demandante y el Procurador (e) en sus intervenciones aluden a la dignidad y a la jerarquía que en el concierto de los poderes públicos se reconoce al Procurador General de la Nación. De esta premisa, por lo demás indiscutible, deducen que, al igual que otros altos funcionarios del Estado, en particular aquéllos frente a quienes ejerce su función, debe gozar de fuero disciplinario constitucional. Se agrega que, en caso de que se llegare a concluir que a este respecto se presenta un vacío constitucional, el único llamado a colmarlo es el mismo constituyente.

La Constitución Política no incluye al Procurador entre los funcionarios sujetos a fuero disciplinario constitucional. En este punto, la Constitución expresamente asignó al legislador la función de dictar el régimen disciplinario de "todos los funcionarios o empleados de dicho organismo" [Procuraduría General de la Nación] (C.P. art. 279). Se comprende que no corresponde a la Corte por vía judicial señalar que el régimen disciplinario aplicable al

Procurador sea idéntico del que se predica de los funcionarios con fuero constitucional. Por su parte, tampoco la ley podría ampliar el número de los funcionarios cubiertos por el fuero que la Carta directamente regula, por tratarse de procedimientos y atribuciones excepcionales de índole constitucional.

No obstante, en el plano legal, en desarrollo de sus competencias, el Congreso puede crear un sistema especial de juzgamiento disciplinario aplicable sólo al Procurador General de la Nación, que sea distinto del ordinario. De este modo, se puede configurar un determinado fuero legal disciplinario, que no constitucional, que tome en cuenta la necesidad de asegurar un juicio disciplinario objetivo e imparcial al funcionario que preside el ministerio público.

Justamente, la disposición acusada consagra, para el Procurador General de la Nación, un fuero legal de carácter especial. La competencia que se atribuye a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo de Estado, según el caso, constituye un elemento esencial del mencionado fuero.

La intervención de uno de los dos órganos máximos de la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, a los que se confía con carácter exclusivo la dirección y decisión definitiva del respectivo "proceso disciplinario", es claramente indicativa de que la función encomendada tiene naturaleza judicial, lo que tiene singular relevancia para la constitucionalidad de la disposición examinada, pues de esta manera se mantiene el carácter autónomo e independiente del Procurador (C.P. art. 113).

La Corte no ha puesto en duda la naturaleza administrativa del control disciplinario que se cumple dentro de la administración. Tampoco se ha negado la naturaleza administrativa de la función disciplinaria que realiza la Procuraduría o aquella que lleva a cabo el Consejo Superior de la Judicatura en relación con los empleados subalternos. En estos casos, ni la Constitución ni la ley, establecen un fuero que se predique de los servidores públicos. La naturaleza administrativa del acto disciplinario, en términos generales, responde aquí a la situación subordinada del servidor público y a la necesidad de que el ejercicio de la autoridad que a través de aquél se despliega pueda ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Desde el punto de vista disciplinario el Procurador no se ubica en la misma posición del funcionario o empleado subalterno, y sólo a riesgo de desconocer esta realidad puede pretender homologarse su situación. La Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado en el evento de que el Procurador hubiere sido postulado por la primera corporación, no se colocan en un plano de superioridad jerárquica respecto del mencionado funcionario.

El fuero legal exige, en este caso, que la función juzgadora disciplinaria se tramite en los términos de un proceso de modo que la garantía mayor sea la independencia e imparcialidad en la tarea confiada a estos órganos consistente en confrontar la conducta concreta con la contemplada en la norma abstracta y poder así deducir las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico.

La intervención de la Sala Plena de uno de los dos órganos judiciales, por sí misma es prenda de garantía de los derechos del Procurador y, se reitera, representa un elemento esencial del fuero legal que se consagra. La decisión del órgano encargado del proceso disciplinario, en los términos de la ley, es definitiva. Dada su naturaleza judicial, tanto orgánica como material, la sentencia que se profiere y con la cual concluye el respectivo proceso indefectiblemente adquiere el valor de cosa juzgada.

La separación de poderes, en la teoría y en la práctica constitucional, está acompañada de variados controles entre los distintos órganos del Estado, los cuales no siempre responden a una función administrativa. Por el contrario, cuando a través de un órgano se controla otro independiente y autónomo, la articulación judicial del mecanismo puede obedecer a la naturaleza material del acto o al mismo reconocimiento de la autonomía e independencia del titular de un órgano que a su turno es juzgado por otro distinto que en modo alguno es jerárquicamente superior o subordinante.

V. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C- 244 de 1996, en cuanto declaró exequible la expresión "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", del numeral 1º del artículo 66 de la Ley 200 de 1995.

Segundo.- En los términos de esta sentencia, declarar EXEQUIBLES la expresión "conocerán del proceso disciplinario que se adelanta contra el Procurador General de la Nación, en única instancia y mediante el procedimiento ordinario previsto en este Código" y el inciso segundo del numeral 1º del artículo 66 de la Ley 200 de 1995.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, 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

CIRO ANGARITA BARON

Conjuez

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-594/96

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Juzgamiento disciplinario
administrativo/PROCESO DISCIPLINARIO-Naturaleza administrativa (Salvamento de voto)

Es claro que el llamado "Código Disciplinario Único" establece un procedimiento disciplinario de carácter administrativo, con posterior revisión judicial ante la jurisdicción contenciosa. Cuando el artículo impugnado señala que el proceso disciplinario contra el Procurador se adelanta "mediante el procedimiento ordinario previsto en este Código", la norma legal está estableciendo que se trata de un procedimiento de naturaleza administrativa, que por ende está sujeto a la revisión por lo contencioso administrativo. No todos los actos que efectúa un órgano judicial o las altas corporaciones son de naturaleza judicial. En ninguna parte la Constitución señala que la función disciplinaria ejercida por los funcionarios judiciales únicamente es administrativa cuando se ejerce contra sus subalternos, de suerte que se pueda concluir que en todos los otros casos es judicial. Por el contrario, la norma que se desprende de la Constitución es otra, esto es, que la función disciplinaria es por regla general administrativa y que sólo excepcionalmente adquiere naturaleza judicial, cuando la Carta así lo establece.

Referencia: Sentencia C-594 de noviembre 6 de 1996. Demanda contra el artículo 66 parcial de la Ley 200 de 1995.

Con nuestro acostumbrado respeto, los suscritos magistrados, JORGE ARANGO MEJÍA, ANTONIO BARRERA CARBONELL, JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Y ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, nos vemos obligados a salvar parcialmente nuestro voto en relación con la decisión de la Corporación en el presente caso. Consideramos que efectivamente la Corte debía declarar constitucional el artículo parcialmente acusado, pero en manera alguna creemos que procedía una constitucionalidad condicionada de las expresiones acusadas, como lo hace la presente sentencia, al afirmar que el proceso disciplinario adelantado contra el Procurador es de naturaleza judicial, por lo cual la "sentencia que se profiere y con la cual concluye el respectivo proceso indefectiblemente adquiere el valor de cosa juzgada." No compartimos esa conclusión de la Corte por las razones que a continuación exponemos.

1- Según nuestro criterio, es claro que el llamado "Código Disciplinario Único" establece un procedimiento disciplinario de carácter administrativo, con posterior revisión judicial ante la jurisdicción contenciosa. En efecto, por no citar sino un ejemplo, este estatuto legal prevé, en el artículo 121, que procede la revocación directa de los fallos disciplinarios, institución propia de los procedimientos administrativos, y agrega en el artículo 114, que "la petición de revocación del fallo ni la decisión que sobre ella se tome revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio

administrativo". Por consiguiente, a nuestro parecer, es también claro que cuando el artículo impugnado señala que el proceso disciplinario contra el Procurador se adelanta "mediante el procedimiento ordinario previsto en este Código", la norma legal está estableciendo que se trata de un procedimiento de naturaleza administrativa, que por ende está sujeto a la revisión por lo contencioso administrativo. En ese orden de ideas, el interrogante que se plantea es el siguiente: ¿existen razones o principios constitucionales que hagan inadmisibles que la ley consagre que la Corte Suprema y el Consejo de Estado adelanten contra el Procurador un procedimiento disciplinario de naturaleza administrativa? Y, a nuestro parecer, tales fundamentos constitucionales no existen, como se verá a continuación.

2- De un lado, la sentencia invoca un argumento orgánico, esto es, que el proceso disciplinario es adelantado contra el Procurador, ya sea por el Consejo de Estado, ya sea por la Corte Suprema, órganos judiciales supremos en sus respectivas jurisdicciones, lo cual es indicativo "de que la función encomendada tiene naturaleza judicial, lo que tiene singular relevancia para la constitucionalidad de la disposición examinada, pues de esta manera se mantiene el carácter autónomo e independiente del Procurador". Sin embargo, esta explicación no es suficiente, pues no todos los actos que efectúa un órgano judicial o las altas corporaciones son de naturaleza judicial. Por eso el propio artículo 128 del Código Contencioso prevé que corresponde a la Corte Suprema la revisión judicial de los actos administrativos del Consejo de Estado y al Consejo de Estado de aquellos de la Corte Suprema.

Además, la Corte Constitucional ya ha reconocido que las altas corporaciones, y el Consejo Superior de la Judicatura, adelantan procesos disciplinarios de naturaleza administrativa, cuando investigan a los empleados de la rama judicial que le están subordinados jerárquicamente[1].

3- La sentencia de la cual disentimos parcialmente reconoce que ciertos procesos disciplinarios adelantados por funcionarios judiciales tienen carácter administrativo, pero considera que el presente caso es diferente. Según la sentencia los procesos disciplinarios adelantados por jueces contra sus subalternos son de naturaleza administrativa, debido "a la situación subordinada del servidor público y a la necesidad de que el ejercicio de la autoridad que a través de aquel se despliega pueda ser objeto de control ante la jurisdicción contencioso administrativo". Sin embargo, según la Corte, esto no se da en relación con la norma acusada, por cuanto el Procurador no es un subalterno de los órganos judiciales que lo investigan disciplinariamente, por lo cual debe entenderse que la decisión es materialmente judicial. Sin embargo, ese argumento no nos parece que tenga sustento constitucional claro, pues en ninguna parte la Constitución señala que la función disciplinaria ejercida por los funcionarios judiciales únicamente es administrativa cuando se ejerce contra sus subalternos, de suerte que se pueda concluir que en todos los otros casos es judicial. Por el contrario, según nuestro criterio, la norma que se desprende de la Constitución es otra, esto es, que la función disciplinaria es por regla general administrativa y que sólo excepcionalmente adquiere naturaleza judicial, cuando la Carta así lo establece, por ejemplo en el caso de las investigaciones adelantadas por el Consejo Superior de la Judicatura contra los funcionarios judiciales. Así, esta Corte viene sosteniendo que "en cuanto se refiere a funcionarios judiciales, la propia Constitución ha señalado el órgano encargado de investigar su conducta y de imponer las correspondientes sanciones -la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura- y ha otorgado el rango de providencias judiciales a los actos mediante los cuales dicho órgano se pronuncia,[2]" lo cual indica que por regla general los otros pronunciamientos disciplinarios no tienen tal carácter judicial sino que son administrativos y están sujetos a la posterior revisión por la jurisdicción contenciosa. Precisamente por tal razón la Corte, en esa misma sentencia, consideró que era inexequible que

la ley atribuyera carácter judicial a los fallos dictados por el Consejo Superior contra los empleados judiciales, por cuanto ellos no estaban comprendidos en la jurisdicción disciplinaria creada por la Carta para los funcionarios judiciales. Dijo entonces la Corte:

"La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás (Título VIII, capítulo 7 de la Carta). Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso Administrativa, si se admitiera la tesis sostenida por el Procurador en este proceso, pues la Constitución no lo prevé así. Mal podría, entonces, negárseles tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el Constituyente. Eso ocasionaría el efecto -no querido por la Carta (artículos 228 y 230 C.N.)- de una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.

Vistas así las cosas, la norma sometida a estudio no choca con la Constitución en lo atinente a funcionarios judiciales, desde luego teniendo presente el ya mencionado poder disciplinario preferente en cabeza de la Procuraduría. Por el contrario, a ese respecto el cánón legal en controversia desarrolla el mandato del artículo 256, numeral 3, del Estatuto Fundamental.

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."

4- Ahora bien, el Procurador tampoco está sujeto a la jurisdicción disciplinaria especial establecida por la Carta, ni tiene un fuero disciplinario constitucional, por lo cual se entiende que el fallo disciplinario emanado de la Corte Suprema cuando lo investiga no tiene carácter judicial sino administrativo, tal y como también lo quiso el propio Código Disciplinario Único, al indicar que en este caso se aplica el procedimiento ordinario previsto por ese estatuto, el cual consagra expresamente la revisión de los fallos disciplinarios por la jurisdicción contencioso administrativa. Por todo lo anterior, consideramos que ni desde el punto de vista legal, ni desde el punto de vista constitucional existen argumentos que justifiquen la conclusión de la Corte, según la cual el fallo disciplinario de la Corte Suprema tiene carácter judicial. Por lo anterior, creemos que la Corte debió limitarse a declarar exequible de manera pura y simple la expresión acusada.

5. A todo lo anterior, puede agregarse lo siguiente:

La Corte Constitucional carece de competencia para fallar sobre una norma inexistente. En realidad, la sentencia declara exequible un hipotético inciso tercero del numeral 1 del artículo 66 de la Ley 200 de 1995, cuyo contenido sería el siguiente: Contra la sentencia que decida este proceso disciplinario no procederá la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La Corte, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, conoce de las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, es decir, contra las normas que existen, no contra otras imaginarias. En este caso, lo afirmado en la parte motiva de la sentencia, sobre la naturaleza judicial de la decisión de este proceso disciplinario, es algo ajeno al debate sobre la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 66. Esa afirmación, ajena al proceso y a su decisión, no hace tránsito a cosa juzgada.

Fecha ut supra,

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

[1] Ver, entre otras, las sentencias C-417/93, C-037/96 y C-244/96.

[2] Sentencia C-417/93, MP José Gregorio Hernández Galindo.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

