

Sentencia C-996/01

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y FUNCION ADMINISTRATIVA-No desconocimiento de principios e interés general

La Procuraduría General de la Nación es un organismo de control, independiente y autónomo, de carácter administrativo, y, en ese orden de ideas, no puede desconocer los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa y el presupuesto, según el cual esa función se encuentra al servicio de los intereses generales. De ahí, que se hayan establecido controles para que la actividad de los servidores del Estado, se enmarque dentro de los imperativos de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad "mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

ACCION DISCIPLINARIA-Titularidad/CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO-Naturaleza y finalidad

CONTROL DISCIPLINARIO Y CONTROL DE GESTION DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Distinción

CONTROL INTERNO EN ENTIDAD PUBLICA-Finalidad

CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO Y CONTROL INTERNO DE GESTION-Distinción

No hace falta un esfuerzo especial para advertir que el control disciplinario interno y el control interno de gestión, aunque tienen la misma finalidad cual es contribuir al servicio de los intereses generales del Estado estableciendo mecanismos para la adecuada y correcta gestión administrativa, difieren sustancialmente en los objetivos. Mientras el control disciplinario consiste en el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas, el control interno de gestión se encuentra encaminado a lograr la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, tendiente a la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado.

SISTEMA NACIONAL DE CONTROL INTERNO

INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Competencia funcional

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Vigilancia superior/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio preferente del poder disciplinario

El carácter de superior que le atribuye la norma constitucional a la competencia del Procurador General de la Nación, indica la existencia de jerarquías inferiores encargadas de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores del Estado.

FUNCION DISCIPLINARIA-Desconcentración

No resulta contrario a la Carta la radicación de competencias del ejercicio del poder disciplinario en otros órganos y entidades del Estado. Al contrario, esa desconcentración de la función disciplinaria hace más efectiva la vigilancia de la conducta oficial de los servidores del Estado en todas las ramas y órganos del poder público. Así el control disciplinario puede cumplir con sus finalidades y objetivos, pues, como lo ha dicho esta Corporación, se trata de un presupuesto necesario para que en un Estado de Derecho se garantice el buen nombre y la eficiencia de la administración, y se asegure que quienes ejercen la función pública lo hagan en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los asociados.

FUNCION DISCIPLINARIA-Ejercicio interno y externo

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Funciones exclusivas

Referencia: expediente D-3464

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48, 49, 57 y 61, incisos primero y segundo de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Unico Disciplinario"

Demandante: Hugo Hernando Bernal Vallejo

Magistrado ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Hugo Hernando Bernal Vallejo, demandó los artículos 48, 49, 57 y 61, incisos primero y segundo de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Por auto de 5 de abril del año 2001, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

II. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44156 de 20 de diciembre de 1995. Se subraya la parte acusada.

Ley 200 de 1995

(julio 28)

"Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico"

DECRETA:

"Artículo 48.- Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, excepto la rama judicial debe constituir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. La segunda instancia será de competencia del nominador.

Artículo 49.- Significado de Control Interno. Cuando en este código se utilice la locución "control interno o control interno disciplinario de la entidad" debe entenderse por tal la oficina o dependencia que conforme a la ley tenga a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria.

Artículo 57.- Competencia para adelantar la investigación disciplinaria. La investigación disciplinaria se adelantará por el organismo de control interno disciplinario o por el funcionario que señale el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional y deberá ser de igual o superior jerarquía a la del investigado. La investigación se realizará de conformidad con lo previsto en este código.

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".

III. DEMANDA

Para el ciudadano demandante las normas de la Ley 200 de 1995 demandadas, son violatorias del artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, porque la función disciplinaria se la ha conferido la Carta en forma exclusiva y excluyente al Procurador General de la Nación, directamente o por medio de sus delegados o agentes. Por ello, a su juicio, las normas acusadas al otorgar funciones disciplinarias a las Oficinas de Control Disciplinario Interno y a los jefes inmediatos para fallar disciplinariamente en las faltas leves, y a los jefes de la dependencia o de la seccional o regional para fallar las faltas graves o gravísimas, desconoce abiertamente la función que la Constitución otorga a la Procuraduría.

Considera el actor que no existe fundamento constitucional para las Oficinas de Control Disciplinario Interno, porque el control interno que establece el artículo 209 Superior, invocado por el legislador como fundamento para expedir el Código Disciplinario Unico, se encuentra referido a las autoridades administrativas que deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, los cuales no se consiguen a través de una ley disciplinaria.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

La apoderada de la entidad interviniente solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas. Manifiesta que es pertinente tener en cuenta que existen funciones que deben ser ejercidas directamente por el Procurador General de la Nación, como ocurre con las funciones establecidas en el artículo 278 de la Carta, pero otras, como las que consagra el numeral 6 del artículo 277 ejusdem, pueden ser trasladadas de conformidad con la ley a otras autoridades, sin que por esa razón el Ministerio Público pierda la titularidad de la función disciplinaria como órgano autónomo y superior de control.

Considera la entidad interviniente que del contenido de la norma superior que se considera conculcada, se deduce que la vigilancia superior de la conducta oficial debe ser ejercida por el Procurador General, a través del poder preferente que éste tiene sobre los servidores públicos en materia disciplinaria, sin que se pueda excluir que las demás entidades u órganos del Estado puedan adelantar investigaciones disciplinarias e imponer sanciones de acuerdo con la ley, que fue precisamente lo realizado por el legislador en la Ley 200 de 1995, al determinar cuáles eran esos delegados y agentes, pues la Constitución "no dijo que la vigilancia de tales funciones disciplinarias debían corresponder a quienes integran la planta de personal de la Procuraduría ni a quienes en la misma se llamen delegados".

Considera que el control interno establecido en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, fueron desarrollados a través de las leyes 87 de 1993 y 489 de 1998 y sus decretos reglamentarios, y es diferente al control interno disciplinario establecido por la Carta en su artículo 277 numeral 6, que fue desarrollado por medio de la Ley 200 de 1995 y sobre el cual hace claridad el párrafo 2° de la Ley 489 de 1998.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Para el apoderado de la entidad interviniente, las normas acusadas no contravienen las disposiciones de la Constitución Política. En efecto, el control interno disciplinario es un control diferente al control interno de gestión. El primero se encuentra desarrollado por la Ley 200 de 1995 como producto del poder punitivo del Estado, de la situación de subordinación y del control jerárquico que se ejerce al interior de cada entidad, en aras de mantener el orden y la moralidad dentro de la administración pública para que se cumplan los fines del Estado. En tanto que el control interno de gestión fue desarrollado por la Ley 87 de 1993, como un sistema que busca armonizar las normas, los métodos y los procedimientos para el desarrollo de las actividades que se asignan a cada entidad con el fin de lograr las metas y los objetivos propuestos, utilizando los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios para permitir su realización.

Considera importante precisar que el legislador ha consagrado dos ámbitos distintos en los cuales se aplica el régimen disciplinario; el primero es el control externo que se encuentra radicado en la Procuraduría General de la Nación y, el segundo, hace relación a un control interno ejercido por cada una de las entidades que forman parte de la administración pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración. En este último caso, la titularidad de la potestad disciplinaria interna recae en primer lugar en la oficina de control interno disciplinario, y en segundo lugar en los jefes inmediatos de dependencia, seccional o regional según el caso.

Aduce que en las normas demandadas, el legislador ha regulado la competencia y el trámite a seguir en los procesos disciplinarios, desarrollando el artículo 29 Superior, toda vez que las disposiciones atacadas permiten determinar la autoridad competente para adelantar la investigación y proferir el fallo en el respectivo proceso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

La Procuraduría General de la Nación en concepto No. 2555 de 30 de mayo de 2001, solicita a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas.

Para el Ministerio Público los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política (eficacia, moralidad, celeridad e imparcialidad) fueron establecidos por el Constituyente para que la función administrativa se desempeñara al servicio de la comunidad, de ahí, que el control interno previsto en el mencionado artículo no puede ser entendido sino como un control que ha de servir de garantía para que la marcha de la administración pública se produzca de conformidad con esos principios.

Considera que como esa función se encuentra en cabeza de los servidores públicos, la responsabilidad de éstos en cuanto a su conducta, así como la forma de hacerla efectiva le corresponde establecerla a la ley, como lo dispone la misma Constitución en su artículo 124. Cosa distinta, señala el Procurador, es el control de gestión de la función administrativa previsto en el artículo 269 ibidem, el cual también encuentra su fundamento en el artículo 209 citado, pues debe consultar los principios de la función administrativa, en la medida que se trata de un sistema que tiene como finalidad la racionalización de la actividad en las entidades del Estado, en términos de procedimiento y resultados de la gestión administrativa, diferenciándose del disciplinario en que éste último consiste en el ejercicio del poder punitivo del Estado "frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento por parte de los servidores públicos, en un marco de subordinación y control jerárquico".

Ahora bien, para el Ministerio Público de la norma constitucional que otorga al Procurador General de la Nación la función de ejercer por sí o por medio de sus delegados y agentes la vigilancia superior de la conducta de los servidores públicos, implica que existen instancias de jerarquía inferior encargadas también de ejercer dicha vigilancia "en donde la que ejerce el Procurador es la "superior".

Aduce que la facultad de ejercer preferentemente el poder disciplinario establecido en el artículo 277 de la Carta, indica el reconocimiento por parte del Constituyente de que el poder disciplinario se encuentra en cabeza de otros funcionarios del Estado, y no exclusivamente en el Jefe del Ministerio Público quien puede desplazar a dichos funcionarios.

De lo anterior se deduce que el poder punitivo disciplinario del Estado no se encuentra radicado exclusivamente en el Procurador General de la Nación o en sus delegados, pues una cosa es que esos funcionarios ejerzan la función disciplinaria en forma preferente pero ello no implica que se trata de una función exclusiva y excluyente del Ministerio Público.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Planteamiento del problema

2.1. Según el demandante los artículos 48, 49, 57 y 61, incisos primero y segundo, violan el

artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, porque otorgan funciones disciplinarias a las Oficinas de Control Interno Disciplinario y a los jefes inmediatos, desconociendo que según la norma superior citada, la función de adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones correspondientes de conformidad con la ley, le corresponde ejercerla en forma excluyente al Procurador General de la Nación, directamente o por medio de sus delegados o agentes.

No encuentra el actor ningún fundamento constitucional para la creación de las Oficinas de Control Disciplinario Interno, pues el control interno que consagra el artículo 209 Superior, invocado por el legislador como fundamento para expedir la Ley 200 de 1995, se encuentra referido a las autoridades administrativas que deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, lo cual, en su concepto, no se logra a través de una ley disciplinaria.

2.2. El Estado Colombiano se encuentra fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1 CP), así, entre sus fines se encuentran el de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que consagra la Constitución (art. 2 CP). Para hacer efectivos esos postulados y asegurar el cumplimiento de las funciones del Estado, además de las tres ramas del poder público, existen otros órganos autónomos e independientes (art. 113 ibídem), como lo es la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 118 de la Constitución Política, establece que al Ministerio Público le corresponde "la guarda y la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas", y que será ejercido por el Procurador General, los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales, el Defensor del Pueblo "y por los demás funcionarios que determine la ley".

Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación es un organismo de control, independiente y autónomo, de carácter administrativo[1], y, en ese orden de ideas, no puede desconocer los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa y el presupuesto, según el cual esa función se encuentra al servicio de los intereses generales. De ahí, que se hayan establecido controles para que la actividad de los servidores del Estado, se enmarque dentro de los imperativos de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad "mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones" (CP. Art. 209).

Para el adecuado ejercicio de la función administrativa, la norma constitucional citada en el párrafo precedente, dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado y, por ello dispone que la administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que establezca la ley, control que como lo señala la Vista Fiscal, debe ser entendido como el mecanismo que garantiza la buena marcha de la administración en beneficio del interés de la comunidad.

Teniendo en cuenta que la función administrativa le compete ejercerla a los servidores públicos, que al tenor del artículo 123 Superior son "los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento", la responsabilidad de los mismos en cuanto a su conducta oficial, le corresponde determinarla y hacerla efectiva a la ley (art. 124 C.P.). Por ello, el legislador en cumplimiento del mandato constitucional, expidió el Código Disciplinario Unico, mediante el cual se regula el comportamiento disciplinario de los servidores del Estado, fijándole los deberes y las obligaciones, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas[2].

El Código Disciplinario Unico consagra en su artículo 1º que la titularidad de la acción disciplinaria le corresponde al Estado a través de sus ramas y órganos, y para hacer efectiva dicha potestad consagra en el artículo 48 ahora demandado un control disciplinario interno, disponiendo que en todas las ramas u organismos, con excepción de la rama judicial, se debe constituir una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios adelantados contra los servidores del Estado; y, en el artículo 49 también acusado, define el significado de ese control interno, en los siguientes términos : "Cuando en este Código se utilice la locución "control interno o control disciplinario de la entidad" debe entenderse por tal la oficina o dependencia que conforme a la ley tenga a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria".

Como lo manifiesta el Ministerio Público, esta Corporación en forma reiterada se ha pronunciado sobre la importancia de ese control disciplinario, cuya fuente constitucional se encuentra consagrada, al contrario de lo manifestado por el demandante, en el artículo 209 de la Carta. Ha dicho la Corte en ese sentido, que:

"3. En múltiples decisiones, esta Corporación ha estudiado la naturaleza y finalidad del derecho disciplinario y ha concluido que éste es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1º), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP arts. 2º y 209). Por ello, el derecho disciplinario 'está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6º)"[3]

Distinto resulta el control disciplinario al control de gestión de la función administrativa, que igualmente encuentra su fundamento constitucional en el artículo 209 Superior y, como acertadamente lo afirma el demandante, en el artículo 269 íbidem, en el cual fue enfático el Constituyente al disponer que al interior de todas las entidades públicas debe existir un control de primer grado, que es el interno y, que como lo ha dicho esta Corte, ese control es "principalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública"[4].

En desarrollo del mandato contenido en el artículo 269 citado, se expidió la Ley 87 de 1993, por la cual se consagran normas para el ejercicio de ese control en las entidades y organismos del Estado. En su artículo 1º, la ley mencionada define la naturaleza del control interno en los siguientes términos: "Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y

mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales..."

Se observa entonces, que no hace falta un esfuerzo especial para advertir que el control disciplinario interno y el control interno de gestión, aunque tienen la misma finalidad[5] cual es contribuir al servicio de los intereses generales del Estado estableciendo mecanismos para la adecuada y correcta gestión administrativa, difieren sustancialmente en los objetivos. Mientras el control disciplinario consiste en el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas, el control interno de gestión se encuentra encaminado a lograr la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, tendiente a la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado.

Adicionalmente, el legislador al expedir la Ley 489 de 1998 en el artículo 27, creó el Sistema Nacional de Control Interno "conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servicio público". Dispuso la misma ley en el parágrafo 2º del artículo 29 que "Las unidades u oficinas que ejercen las funciones de control disciplinario interno de que trata el artículo 48 de la Ley 200 de 1995 no hacen parte del control interno".

Así las cosas, considera la Corte que los artículos 48 y 49 del Código Disciplinario Único, al establecer un Control Disciplinario Interno no violan la Constitución Política, sino por el contrario, contribuyen a los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro (art. 17, CDU).

2.3. Se demandan también los artículos 57 y 61, incisos primero y segundo de la Ley 200 de 1995, que asignan competencias en las entidades u organismos del Estado para adelantar la investigación disciplinaria en relación con los servidores públicos que allí laboran. El primero de los artículos citados, dispone que la investigación se adelantará por el organismo de control interno disciplinario o por el funcionario designado al efecto por el jefe de la entidad, o de la dependencia regional o seccional, quien deberá ser de igual o superior jerarquía a la del investigado. Por su parte, los incisos demandados del artículo 61, establecen que cuando la falta sea leve le corresponde al jefe inmediato del investigado fallar el proceso en única instancia, y cuando se trate de falta calificada como grave o gravísima, el competente será el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente, quien fallará el proceso en primera instancia, correspondiéndole la segunda al nominador.

Considera el demandante que estas disposiciones vulneran el artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, porque desconocen la competencia exclusiva y excluyente que tiene el Procurador General de la Nación o sus delegados y agentes, para adelantar procesos disciplinarios en contra de servidores públicos cuando se encuentren incurso en alguna de las causales que al efecto establece la ley.

Tal y como lo establece el artículo 275 de la Constitución, el Procurador General es el supremo director del Ministerio Público, en tal virtud tiene entre otras funciones la que consagra el artículo 277 numeral 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".

Como lo expresa el Ministerio Público, el carácter de superior que le atribuye la norma constitucional citada a la competencia del Procurador General de la Nación, indica la existencia de jerarquías inferiores encargadas de la vigilancia de la conducta oficial de los servidores del Estado. Igualmente, al referirse la norma superior a la facultad del ejercicio preferente del poder disciplinario que ejerce el Procurador General, implica el reconocimiento del poder disciplinario en otros funcionarios del Estado.

La pregunta que surge de la acusación hecha en la demanda, es si los artículos 57 y 61, incisos primero y segundo, al otorgar competencias en materia disciplinaria a otros funcionarios del Estado, desnaturaliza la condición de supremo director del Ministerio Público que la Carta le otorga al Procurador General y, por ende, se viola el artículo 277-6 superior.

La respuesta a este interrogante, ha sido resuelta por esta Corporación en reiterada jurisprudencia. En efecto, desde los inicios de esta Corte, se dijo en la sentencia C-417 de 1993 lo siguiente "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 (...) 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".

Tenemos entonces, que no resulta contrario a la Carta la radicación de competencias del ejercicio del poder disciplinario en otros órganos y entidades del Estado. Al contrario, esa desconcentración de la función disciplinaria hace más efectiva la vigilancia de la conducta oficial de los servidores del Estado en todas las ramas y órganos del poder público. Así el control disciplinario puede cumplir con sus finalidades y objetivos, pues, como lo ha dicho esta Corporación, se trata de un presupuesto necesario para que en un Estado de Derecho se garantice el buen nombre y la eficiencia de la administración, y se asegure que quienes ejercen la función pública lo hagan en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los asociados[6].

Considera la Corte que no le asiste razón al demandante, en su afirmación de la competencia exclusiva y excluyente del Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes en materia disciplinaria, porque, esa función se ejerce desde dos ámbitos, uno interno y otro externo. En ese sentido la doctrina constitucional ha manifestado: "Por un lado existe la potestad disciplinaria interna, que es ejercida por el nominador o el superior jerárquico del servidor estatal. Por el otro, existe un control disciplinario externo, que de acuerdo con la Constitución (arts. 118 y 277-6), les corresponde al Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes, y en virtud del cual deben 'ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes; e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

La potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente"[7]. (Subrayas fuera de texto).

No obstante lo anterior, existen funciones que por mandato constitucional (art. 278 CP), sí se encuentran radicadas en forma exclusiva en el Procurador General de la Nación, las cuales deben ser asumidas directamente por él sin que pueda siquiera delegarlas en sus subalternos jerárquicos[8], ni mucho menos, podrán ser ejercidas por funcionarios públicos vinculados a otras ramas u órganos del Estado. Así lo dispuso igualmente el legislador al expedir el Decreto-ley 262 de 2000, que en el inciso primero del párrafo del artículo 7, dispuso que "El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las funciones que le otorga el artículo 278 de la Constitución Política. Las señaladas en el artículo 277 constitucional y las demás atribuidas por el legislador podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor público o dependencia de la entidad, en los términos establecidos en este decreto".

Por ello, las disposiciones de la ley demandada que asignan competencias disciplinarias a otros entes estatales no violan el artículo 277-6 de la Constitución Política, pues, las atribuciones que pueden ser ejercidas por agentes y delegados del Ministerio Público y por otras entidades del Estado, son las descritas en el artículo 277 citado[9].

Por las razones expuestas, la Corte tampoco encuentra inconstitucionales los artículos 57 y 61, incisos primero y segundo de la Ley 200 de 1995, en consecuencia los declarará exequibles.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 48, 49, 57 y 61, incisos primero y segundo de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia C-244 de 1996

[2] Sentencia C-417 de 1993

[3] Cfr. Corte Constitucional C-417/93, C-251/94, C-427/94

[4] Sentencia C-506 de 1999

[5] CDU Art. 17 Finalidades de la Ley y de las sanciones disciplinarias. La ley disciplinaria garantiza el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

Las sanciones disciplinarias cumplen esencialmente los fines de prevención y de garantía de la buena marcha de la gestión pública.

[6] Sentencia C-057 de 1998

[7] Ibidem

[8] Sentencia C-429 de 2001

[9] Ibidem

□

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de marzo de 2018

