C-044-98

Sentencia C-044/98

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA-Falta de integración adecuada

La Corte advierte que la demandante no integró adecuadamente la proposición jurídica impugnada. En efecto, los apartes cuestionados constituyen expresiones que, aisladas, no consagran enunciado normativo alguno. En consecuencia, era necesario que se integrara, adecuadamente, la norma objeto de reproche, lo que, evidentemente, no se hizo. Un vicio tal, bien puede originar el rechazo de la respectiva demanda. No obstante, también puede suceder que, dadas ciertas circunstancias, al momento del fallo, la Corte integre la respectiva proposición jurídica. En el presente caso se presentan algunas de las circunstancias que permiten, si ello fuera necesario, la conformación judicial de la disposición impugnada.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No procede frente a problemas de interpretación legal

Dado que el primer cargo hace referencia, fundamentalmente, a problemas de interpretación de la ley que no tienen relevancia constitucional alguna, la Corporación carece de competencia para resolverlos y, por consiguiente, tendrá que declararse inhibida.

Referencia: Expediente D-1757

Actor: Alba Nelly Obando Reyes

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 57 (parcial) y 61 (parcial) de la Ley 200 de 1995, “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de Febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998). Aprobada por acta N° 5

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera

Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 57 (parcial) y 61 (parcial) de la Ley 200 de 1995, "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único".

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 200 DE 1995

(julio 28)

"Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

Artículo 57.- Competencia para adelantar 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.

(se subraya lo demandado)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 200 de 1995, "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único", la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 41.946 de julio 31 de 1995.

2. La ciudadana Alba Nelly Obando Reyes demandó, en forma parcial, los artículos 57 y 61 de la Ley 200 de 1995, por considerarlos violatorios de los artículos 2°, 29 y 31 de la Constitución Política.

3. Mediante escrito fechado el 1° de septiembre de 1997, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho defendió la constitucionalidad de las normas acusadas.

4. El representante judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio de memorial fechado el 1° de septiembre de 1997, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas.

5. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 29 de septiembre de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

III. LA DEMANDA

En opinión de la demandante, el aparte acusado del artículo 57 del Código Disciplinario Único

(Ley 200 de 1995) vulnera el artículo 29 de la Constitución Política y, en especial, la garantía del juez natural allí contenida. Señala que la disposición del artículo 48 de la Ley 200 de 1995, según la cual la unidad u oficina de control interno disciplinario de cada entidad pública es la encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se surtan en contra de los empleados que allí laboren, se contradice con lo dispuesto en la norma demandada que dispone que la oficina de control interno sólo es competente para llevar a cabo la etapa de investigación del procedimiento disciplinario. A juicio de la libelista, "este (…) enfrentamiento de las dos disposiciones mencionadas del mismo Código Disciplinario violan (…) el artículo 29 sobre el debido proceso en su aparte correspondiente a la autoridad competente, y generan incertidumbre jurídica y cuestionamientos sobre el alcance de las atribuciones de la unidad de control interno disciplinario". Agrega que "cómo se podría aceptar que la unidad de control interno disciplinario solamente investigue o instruya y que el jefe de la dependencia falle sin estar legalmente definidas las facultades y atribuciones de cada uno, o sin romper la unidad procesal como tal".

De igual forma, indica que el fraccionamiento de la competencia en el procedimiento disciplinario entre la oficina de control interno que investiga y el jefe de la dependencia quien falla, es vulneratorio del principio de la doble instancia (C.P., artículo 31) toda vez que "en materia disciplinaria, los fallos de única instancia son consultables y los de primera son apelables y la competencia para resolver de fondo en ambos casos es del nominador y sobre ello no hay duda. Sin embargo cómo preservar este canon si se fracciona la instancia en investigación y fallo de primera y se habilita a autoridades diferentes para conocer de uno y de otro, como si se pretendiera generar el errado concepto de una tercera instancia".

En relación con el aparte demandado del artículo 61 de la Ley 200 de 1995, la actora considera que éste viola la garantía del juez natural contenida en el artículo 29 de la Carta Política, como quiera que también contradice lo dispuesto en el artículo 48 del Código Disciplinario Único. En efecto, señala que mientras esta última norma establece que la oficina de control interno conoce de los procesos disciplinarios en primera instancia, el artículo 61 determina que en el caso de las faltas graves y gravísimas el jefe de la dependencia fallará el proceso en primera instancia.

La libelista estima que la disposición contenida en el artículo 61 de la Ley 200 de 1995 determina una proliferación de los funcionarios competentes para fallar los procesos

disciplinarios relativos a faltas graves y gravísimas en primera instancia, toda vez que, a la luz del Decreto-Ley 1050 de 1968, un jefe de dependencia puede ser jefe de división, director, secretario general, viceministro, ministro, etc., mientras que el artículo 48 del Código Disciplinario Único pretendía, precisamente, concentrar la competencia para fallar procesos disciplinarios en primera instancia en la oficina de control interno de las entidades públicas.

Para concluir, la demandante afirma que "estas disposiciones encontradas frontalmente en una contradicción de fondo, permiten vislumbrar la flagrante transgresión del artículo 29 constitucional que contempla dentro de sus componentes la determinación de la autoridad competente como uno de los importantes ingredientes de este preceptos que contiene no solamente una garantía procesal sino un derecho fundamental".

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Según el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, las normas acusadas se ajustan a los postulados del artículo 29 de la Constitución Política y a la interpretación que sobre los mismos ha establecido la Corte Constitucional. Conforme a ésta, los apartes atacados de los artículos 57 y 61 de la Ley 200 de 1995 sólo serían inconstitucionales si de su aplicación se derivara una lesión de los derechos fundamentales del funcionario disciplinado. Por otra parte, señala que la declaración de inexequibilidad de lo demandado modificaría de manera inconveniente el esquema del proceso disciplinario establecido en el Código Disciplinario Único.

En relación con la supuesta contradicción entre los artículos 48 y 61 de la Ley 200 de 1995 a que hace referencia la demandante, el interviniente considera que una lectura más cuidadosa de ambas normas permite establecer con certeza a quién corresponde la competencia para fallar el proceso disciplinario en primera instancia, según la gravedad de la falta de que se trate. Afirma que "el sujeto de la acción disciplinaria por una falta grave o gravísima, a través del contenido del Código Disciplinario Único sabe a ciencia cierta que el encargado de fallar será el jefe de la dependencia en la que se desempeña, el cual se encuentra atado a los parámetros y principios de actuación consignados en el Código Disciplinario".

El representante judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho opina que la demandante interpreta con "inconveniente amplitud" el contenido del artículo 48 de la Ley 200 de 1995, como quiera que, según una recta interpretación del mismo, la oficina de control interno, compuesta por empleados especializados, apoya al funcionario fallador mediante la realización de la respectiva investigación. Agrega que "el artículo 48 citado no lleva a considerar que la oficina de control interno conoce de todas las etapas de los procesos disciplinarios en primera instancia, simplemente, concede competencia para intervenir en dichos procesos, como organismo fallador o como ente investigador, según sea la situación regulada en la Ley 200 de 1995; en el caso de procesos iniciados por la presunta comisión de faltas graves o gravísimas tal como lo consagra el artículo 61, actuará como investigador y, en caso de elevar pliego de cargos, el fallo será dictado por el jefe de la dependencia".

De otro lado, el interviniente estima que los mismos argumentos antes anotados son aplicables para determinar la exequibilidad del artículo 57 de la Ley 200 de 1995. En efecto, considera que "las investigaciones serán adelantadas por la oficina de control interno, en la medida en que el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional no designe a otro funcionario, sin perjuicio de que se desempeñe así mismo como falladora cuando opere tal señalamiento o en los eventos en que el Código mismo lo determine, sin que por ello se pueda asegurar que se contradice el artículo 48, pues tal situación sólo ocurre si éste es objeto de la personal y excesivamente amplia interpretación de la demandante".

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

En opinión del apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, la demandante realiza una interpretación errónea del artículo 48 de la Ley 200 de 1995 al concluir que la oficina de control interno tiene competencia para fallar en primera instancia los procesos disciplinarios. En efecto, considera que la norma mencionada tan sólo indica que la oficina de control interno tiene competencia para "conocer" en primera instancia los procesos disciplinarios que se cursen en la entidad a la que pertenece y "la facultad de conocer en primera instancia no lleva implícita la facultad de fallar, si tenemos en cuenta que conocer es una acepción diferente de la de fallar".

De igual forma, el interviniente considera que la contradicción normativa señalada por la demandante se resuelve a la luz de las reglas de interpretación de la ley y, en especial, con

base en el principio según el cual la norma posterior prima sobre la anterior. En este orden de ideas, primaría la fijación de competencia efectuada por el artículo 57 del Código Disciplinario Único.

De otra parte, el representante judicial del Departamento Administrativo de la Función pública agrega que "los artículos 48 y 57 se deben interpretar en armonía con el 61 que prima sobre los dos anteriores artículos, por ser norma posterior y especial, que establece quién debe fallar el proceso disciplinario en única instancia, como en primera y segunda instancia cuando se trata de procesos ordinarios, es decir fija la competencia funcional".

Por último, el interviniente anotó que "la competencia para adelantar la investigación disciplinaria la tiene un funcionario de igual o superior jerarquía que el investigado y puede ser adelantada por la dependencia u organismo de control interno disciplinario o por el funcionario que designe el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional, y no solamente el organismo de control interno disciplinario, pero el fallo debe ser proferido teniendo en cuenta la competencia funcional que consagra el artículo 61 de la Ley 200 de 1995".

V. Concepto del Procurador General de la Nación

El representante del Ministerio Público solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas, por considerar que la actora incurrió en una errada interpretación de las mismas que la conduce a derivar su inconstitucionalidad.

Según el concepto fiscal, el legislador ha consagrado dos ámbitos distintos en los cuales se aplica el régimen disciplinario. El primero, denominado, control externo, se encuentra radicado en la Procuraduría General de la Nación (C.P, artículo 277-6). De otro lado, se encuentra la potestad sancionadora de la administración de carácter interno, la cual es ejercida por cada una de las entidades que forman parte de la administración pública.

El Procurador señala que, según lo dispuesto por el Código Disciplinario Único (Ley 200 de 1995), la titularidad de la potestad disciplinaria interna recae (1) en la oficina de control interno disciplinario, y, (2) en los jefes inmediatos, de dependencia, seccional o regional, según el caso. De igual forma, considera que la Ley 200 de 1995 es clara al establecer (artículo 57) que la competencia para adelantar la investigación disciplinaria reside en la

oficina de control interno, el funcionario que señale el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional, el cual debe tener la misma o superior jerarquía que el investigado. De igual forma, el artículo 61 del Código Disciplinario Único determina que la competencia para fallar procesos disciplinarios en primera instancia corresponde al jefe inmediato del investigado si se trata de faltas leves y al jefe de la dependencia, de la regional o seccional si se trata de faltas graves o gravísimas. Conforme a lo anterior, la vista fiscal afirma que "el examen de las normas parcialmente demandadas conduce a establecer, contrario a lo que considera la demandante, que el legislador ha regulado el trámite a seguir en los procesos disciplinarios, desarrollando el artículo 29 de la Carta Política, toda vez que las disposiciones atacadas permiten determinar la autoridad competente para adelantar la investigación y proferir el fallo en el respectivo proceso". En opinión del Procurador, la complejidad de la estructura del Estado, la cual determina que no sea posible fijar de manera general quién ejerce las funciones de jefe de dependencia, no es óbice para que, dentro de cada entidad en particular, ese funcionario pueda ser determinado con certeza.

De otro lado, el representante del Ministerio Público manifiesta que no existe contradicción alguna entre los artículos 48, 57 y 61 del Código Disciplinario Único. Ciertamente, el primero de estos artículos ordenó la creación, en cada entidad pública, de una oficina de control disciplinario interno encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de los servidores de esa entidad, salvo los procesos por faltas leves, cuyo conocimiento, en única instancia, corresponde al jefe inmediato del investigado. Agrega que "en las entidades u organismos donde no se haya constituido la mencionada oficina, o en los eventos que el conocimiento de la acción se haya relevado en razón a un impedimento o recusación, o por cualquiera otra circunstancia, el competente en primera instancia para conocer de los procesos que se promuevan por faltas graves o gravísimas, será el jefe de la dependencia en el nivel central y el jefe seccional o regional, para el nivel descentralizado y la segunda instancia se asigna al nominador".

Por último, el Procurador anota que "la investigación disciplinaria puede ser adelantada por el organismo de control disciplinario, por el funcionario comisionado para el caso, por el jefe de la entidad o de la dependencia regional o seccional y deberá ser de igual o superior jerarquía a la del investigado. Una vez concluida esta etapa procesal, las diligencias se remitirán a la oficina de control interno disciplinario". Todo lo anterior sin perjuicio del poder disciplinario prevalente que el artículo 277-6 de la Constitución Política otorga al Procurador

General de la Nación.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

2. La actora considera que lo dispuesto en los apartes demandados de los artículos 57 y 61 del Código Único Disciplinario (CUD) contradicen flagrante lo prescrito en el artículo 48 del mismo estatuto, lo que, a su juicio, viola el derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29) y, en especial, el principio del juez natural.

Para una mejor ilustración es pertinente transcribir, en su orden, las normas precitadas:

Artículo 48 de la Ley 200 de 1996 – 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 57.- Competencia para adelantar 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.

(se subraya lo demandado)

En criterio de la demandante, el artículo 48 transcrito consagra, en cabeza de la oficina de control interno de cada entidad, la competencia para instruir la primera instancia del proceso disciplinario interno contra un funcionario de la entidad y proferir el fallo correspondiente. No obstante, observa que el artículo 57 parcialmente demandado contrae las atribuciones de dicha oficina a "adelantar la investigación disciplinaria", mientras que el segundo inciso del artículo 61 atribuye al "jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente" la facultad de adoptar el correspondiente fallo. Considera que dicha inconsistencia resulta inconstitucional en la medida en que genera incertidumbre respecto del funcionario competente para fallar, en primera instancia, los procesos disciplinarios que se surtan contra un funcionario en ejercicio del control interno. Alega que el principio del debido proceso (C.P. art. 29), impone al legislador la obligación de definir, de manera clara y unívoca, los criterios para la determinación del juez natural y que, en el caso de autos, tal definición es imprecisa y contradictoria. Por último, indica que las disposiciones parcialmente demandadas, comprometen los fines del Estado Social y Democrático de Derecho (C.P. art. 2) y violan el principio de la doble instancia (C.P. art. 31).

3. En primer lugar, la Corte advierte que la demandante no integró adecuadamente la proposición jurídica impugnada. En efecto, los apartes cuestionados constituyen expresiones que, aisladas, no consagran enunciado normativo alguno. En consecuencia, era necesario que se integrara, adecuadamente, la norma objeto de reproche, lo que, evidentemente, no se hizo. Un vicio tal, bien puede originar el rechazo de la respectiva demanda. No obstante, también puede suceder que, dadas ciertas circunstancias, al momento del fallo, la Corte integre la respectiva proposición jurídica. En el presente caso, como entra a explicarse, se presentan algunas de las circunstancias que permiten, si ello fuera necesario, la conformación judicial de la disposición impugnada.

4. Los cargos formulados por la actora, se refieren a una situación que, a su juicio, resulta generada por el sistema jurídico disciplinario y no por el contenido particular e

independiente, de cada una de las normas demandadas. Ciertamente, contra tal contenido alega cuestiones de inconveniencia, pero no de inconstitucionalidad. En este sentido, es necesario afirmar que nada en la Carta se opone a que el legislador, tal y como lo hace en las disposiciones cuestionadas, asigne a la oficina de control interno de una entidad, la competencia para adelantar las investigaciones disciplinarias de los respectivos funcionarios públicos, o atribuya, al jefe de la dependencia, la facultad de proferir el fallo disciplinario de primera instancia.

5. Una interpretación sistemática conforme al principio de eficacia, obligaría a restringir el alcance de la expresión "encargada de conocer" del artículo 48, al campo limitado que definen las dos disposiciones impugnadas. En efecto, en principio, la expresión mencionada parecería tener un alcance pleno, es decir, comprender la totalidad de los actos que integran la primera instancia – indagar y fallar -. Sin embargo, los dos artículos posteriores limitan dicho alcance, aclarando, en forma expresa, quién es el funcionario competente para investigar y a quién le corresponde adoptar la decisión de instancia. La cuestión queda así reducida a un problema de técnica legislativa, que puede ser resuelto aplicando criterios hermenéuticos propios de la dogmática más ortodoxa. A la luz de tales criterios, un conflicto entre leyes será sólo aparente si puede resolverse a partir de una interpretación sistemática, según la cual, el sentido de cada uno de los textos se define en virtud de su coherencia con el conjunto y en aplicación de principios como el de eficacia que indican que cada norma debe entenderse de forma tal que tenga efectos jurídicos consistentes.

En suma, comparte la Corte la interpretación que de las normas mencionadas hacen tanto el Procurador General de la Nación, como los representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, y del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el sentido de afirmar que interpretado el artículo 48 de la Ley 200 de 1996 a la luz de las normas parcialmente demandadas, desaparece la eventual contradicción a la que se llegaría a raíz de una interpretación aislada de dichas disposiciones.

Dado que este primer cargo hace referencia, fundamentalmente, a problemas de interpretación de la ley que no tienen relevancia constitucional alguna, la Corporación carece de competencia para resolverlos y, por consiguiente, tendrá que declararse inhibida.

6. Adicionalmente, la actora alega que las normas impugnadas violan el principio de doble

instancia consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política. Ahora bien, en el presente caso, advierte la Corte que los apartes demandados se refieren a un proceso disciplinario que se caracteriza, justamente, por contar con una segunda instancia, sin que tales apartes influyan en absoluto respecto de dicha configuración.

10. Por último, la demandante considera que las disposiciones parcialmente impugnadas comprometen uno de los fines esenciales del Estado, cual es el de garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C.P. art. 2). Sin embargo no aporta ningún argumento constitucional para fundamentar su aserto. Al respecto, la Corporación considera que la distribución de competencias que realizan los apartes demandados no interfiere con la garantía efectiva que el Estado debe prestar al cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales. Otra cosa son los argumentos de conveniencia alegados en la demanda, los que de ninguna manera pueden ser considerados por esta Corte Constitucional.

En resumen, dado que no existe cargo de constitucionalidad alguno, esta Corporación se declarará inhibida para estudiar la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 57 y 61 del Código Único Disciplinario.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Declararse INHIBIDA para conocer de la demanda presentada por Alba Nelly Obando Reyes contra las expresiones “investigación” y “de la dependencia” de los artículos 57 y 61, respectivamente, de la Ley 200 de 1995.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General