

Sentencia No. C-102/96

PROCESO DE UNICA INSTANCIA/FUNCIONARIO CON FUERO

Los procesos de única instancia, no implican una situación desfavorable procesalmente. Ello ocurre cuando la persona es procesada ante la instancia superior de una jurisdicción, puesto que en tales eventos el investigado goza de la garantía de ser juzgado por el más alto tribunal.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA EN INVESTIGACION DISCIPLINARIA- Restricciones/PRINCIPIO DE IGUALDAD EN INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Vulneración

Para la Corte es claro que en estos procesos disciplinarios la doble instancia constituye una garantía suplementaria para quien es investigado, puesto que quien sea sancionado puede impugnar ante el superior jerárquico la decisión. Se encuentran entonces en desventaja procesal quienes, conforme a la Ley 4º de 1990, son investigados en única instancia por estos procuradores delegados en relación con quienes han cometido una falta cuya investigación corresponda, por ejemplo, a las Delegadas para la Vigilancia Administrativa o para la Contratación Administrativa. En efecto, mientras que los primeros no pueden apelar la decisión tomada por el procurador delegado, los segundos pueden hacerlo frente al Procurador General. Las restricciones de la doble instancia consagrada por las normas impugnadas son entonces irrazonables y, por ende, son discriminatorias y violan el principio de igualdad.

Ref.: Demanda No. D-937

Actora: Diana Marcela Barrios Castañeda.

Tema:

- Doble instancia, debido proceso disciplinario y principio de igualdad.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, siete (7) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, , 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 CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Diana Marcela Barrios Castañeda presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 literal c); 19 literales a) y b); 20 literal a) y parágrafo; 21 literal a) y parágrafo; 22 literal b) de la Ley 4º de 1990, la cual fue radicada con el número D-937. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. LOS TEXTOS BAJO REVISIÓN

Los artículos demandados de la Ley 4º de 1990 preceptúan lo siguiente.

Artículo 18. La procuraduría delegada para el Ministerio Público tendrá las siguientes funciones:

(...)

c) Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los demás empleados y subalternos de las fiscalías de tribunal y de los juzgados de la justicia ordinaria y de la justicia penal militar.

Artículo 19. La procuraduría delegada para la policía judicial y la policía administrativa tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios y empleados que formen parte del cuerpo técnico de policía judicial y quienes, sin tener ese carácter, ejerzan transitoriamente dichas funciones;

b) Conocer, en única instancia, de los proceso disciplinarios que adelanten contra los funcionarios y empleados del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), salvo la excepción prevista en el artículo 15, literal a) de la presente ley.

Artículo 20. La procuraduría delegada para las Fuerzas Militares tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer, en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los oficiales y el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y sus organismos adscritos o vinculados.

Parágrafo. Cuando se investiguen hechos que involucren conductas atribuidas a Oficiales y Suboficiales, el conocimiento del asunto corresponderá, en única instancia a la procuraduría delegada para las Fuerzas Militares.

Artículo 21. La procuraduría delegada para la Policía Nacional tendrá las siguientes funciones.

a) Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los oficiales y el personal civil de la Policía Nacional y sus organismos adscritos o vinculados.

Parágrafo: cuando se investiguen hechos que involucren conductas atribuidas a Oficiales, Suboficiales y Agentes, el conocimiento del asunto corresponderá, en única instancia, a la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional.

Artículo 22.- La procuraduría delegada para la defensa de los derechos humanos tendrá las siguientes funciones:

(...)

III- LA DEMANDA.

La actora considera que las normas demandadas violan los artículos 2º, 4º, 5º, 13, 29 y 93 de la Constitución Política, pues desconocen el principio de la doble instancia y la igualdad de todos ante la ley.

Según su criterio, los artículos acusados consagran para algunos funcionarios dos instancias en los procesos disciplinarios, mientras que para otros el proceso se adelanta en una única instancia, con lo cual la ley discrimina a estos últimos. Esto es grave si se tiene en cuenta que las sanciones disciplinarias que serían inapelables van “desde una llamada de atención, hasta la destitución”.

Además, esta diferencia de trato no parece tener, según el actor, ningún fundamento pues, por ejemplo, para los suboficiales existe la segunda instancia mientras que para los oficiales y personal civil al servicio del Ministerio de Defensa el fallo es en única instancia. Agrega entonces la actora:

“Podría pensarse que el espíritu del legislador fue el de hacer más gravosa la situación a los que tienen mayor rango y darles mejores posibilidades de defensa a los subalternos, sin embargo en los literales a) y b) del artículo 18 de la Ley demandada, consagra dos instancias para los procesos que se adelanten contra los Personeros Municipales y los Fiscales que actúan ante los Juzgados de la justicia ordinaria y la Justicia Penal Militar y en el literal c) de este artículo se dispone la única instancia en los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados y subalternos de las Fiscalías del Tribunal y de los Juzgados de la Justicia Penal Militar, situación totalmente contradictoria, estableciendo una verdadera discriminación con ciertos servidores públicos que hacen parte del mando dentro de la Fuerza Pública, violándose además el principio constitucional según el artículo 31 de la Constitución Nacional de las dos instancias.”

Concluye entonces la demandante que las normas acusadas desconocen la Carta pues “la

sanción de destitución es definitiva e irredimible y el recurso de apelación no solamente es necesario para evitar atribuciones omnímodas, sino que se debe consagrar en razón a la gravedad del hecho punible así sea disciplinario y no por la condición de las personas infractoras."

IV. INTERVENCIONES

En el presente proceso, no se presentaron intervenciones oficiales ni ciudadanas pues, conforme al informe secretarial del 9º de junio de 1995, el término de fijación en lista venció en silencio.

V. DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, manifiesta impedimento por haber participado en la expedición de la norma acusada, el cual fue aceptado por la Corte, por lo cual el concepto fiscal fue rendido por el Viceprocurador General de la Nación, quien solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

En primer término, señala la Vista Fiscal, el pronunciamiento de la Corte debe ser de fondo, pues si bien las normas acusadas fueron derogadas por la Ley 201 de 1995, el artículo 200 de esa misma ley "ha prolongado la aplicación en el tiempo de las preceptivas de la Ley 4ª de 1990, al menos en un lapso que no excederá los cinco años, término éste en el que eventualmente la Procuraduría puede imponer correctivos disciplinarios sin que su poder sancionador se vea afectado por la operancia del fenómeno de la prescripción de la acción".

De otro lado, en relación con el contenido material de las normas acusadas, la Vista Fiscal señala que el principio de la doble instancia no tiene carácter absoluto pues la propia Constitución permite que el Legislador establezca excepciones al mismo. Además, según el Viceprocurador, no es posible predicar mayor garantismo en el simple establecimiento de la doble instancia, por lo cual no se puede considerar que se viole el principio de igualdad cuando la ley consagra ese recurso para unos procesos disciplinarios, mientras que establece única instancia para otros procesos. En efecto, según el Ministerio Público:

"Analizados los procedimientos que la Ley 4ª consagraba para los sujetos procesales

sometidos a la ritualidad de única instancia frente a los previstos para los regidos por la doble instancia, no se advierte diferencia alguna, aparte de la sola circunstancia de que en los primeros el fallo proferido por el juzgador del conocimiento sólo era susceptible del recurso de reposición, mientras que en los segundos lo era en apelación, a no ser que tengamos en cuenta que cuando se apela la decisión del inferior, el recurrente queda sometido al albur de que en el pronunciamiento del ad-quem se dé aplicación al principio de reformatio in pejus y la sanción impuesta sea modificada para agravarla, lo cual, en el fondo vendría a compensar la firmeza que se imprime a la decisión de un solo fallador cuando éste decide en única instancia. Sin embargo, tanto en una como en otra actuación, el acto administrativo disciplinario proferido por la Procuraduría, una vez agotada la vía gubernativa, bien mediante la interposición y fallo del recurso de reposición o la sustentación y decisión del recurso de apelación, se repite, en ambos eventos procede la acción contra el acto disciplinario ante la jurisdicción contencioso-administrativo, además de que en sede administrativa procede el recurso de revocatoria directa del acto, si se dan los supuestos exigidos para su trámite.”

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos acusados de la Ley 4º de 1990, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra varias normas legales.

Cosa juzgada parcial.

2- La presente demanda fue admitida el 23 de mayo de 1995. Más tarde, una de las normas impugnadas, el artículo 22 literal b), fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional, pues la sentencia No. C-017/96 declaró exequible ese literal, salvo la expresión “en única instancia”, la cual fue declarada inexequible. Así, en este proceso nos encontramos ante la presencia de una demanda contra una norma que ya ha sido estudiada y declarada parcialmente exequible por la Corte Constitucional, presentándose la figura de la cosa juzgada constitucional, por lo cual se estará a lo resuelto en la sentencia precitada.

Derogación de la norma pero necesidad de un pronunciamiento de fondo.

3- El 28 de julio de 1995, el Ejecutivo sancionó la Ley 201 de 1995, “por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se establecen otras disposiciones”, la cual, en su artículo 203 deroga expresamente la Ley 4º de 1990. Esto significa que las normas impugnadas han sido formalmente derogadas, por lo cual debe la Corte analizar si procede efectuar en este caso un pronunciamiento de fondo, por cuanto esta Corporación ha señalado, en repetidas ocasiones que, en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de aquellas disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos¹.

4- Los artículos impugnados regulan la competencia disciplinaria de diversas procuradurías delegadas. Ahora bien, la derogación de la Ley 4º de 1990 y la entrada en vigor de la nueva normatividad no afectan la competencia de esos procuradores delegados en esas investigaciones, por cuanto el artículo 200 de la Ley 201 de 1995 expresamente señala que “las diligencias disciplinarias que al entrar en vigencia esta ley se hallen en trámite en las distintas oficinas o despachos de la Procuraduría, continuarán su curso normal hasta la decisión final de conformidad con las competencias y procedimientos anteriores.” La nueva normatividad no afecta entonces los procesos iniciados bajo el imperio de la Ley 4º de 1990 y, como es razonable suponer que esas investigaciones disciplinarias se encuentran aún en curso, la Corte concluye que las disposiciones acusadas son susceptibles de seguir produciendo efectos jurídicos, por lo cual debe esta Corporación efectuar un pronunciamiento de fondo sobre las mismas, pronunciamiento que, por elementales razones de seguridad jurídica, sólo tendrá efecto sobre aquellas investigaciones que hayan sido iniciadas bajo la vigencia de la mencionada ley, y se encuentren aún en curso².

El asunto bajo revisión: doble instancia, debido proceso disciplinario y principio de igualdad.

5- Según la demandante, las normas acusadas consagran procesos disciplinarios de única instancia, con lo cual desconocen el debido proceso y violan el principio de igualdad (CP arts 13 y 29), ya que la ley 4º de 1990 establece la doble instancia en otros procesos disciplinarios de similar naturaleza. Por el contrario, la Vista Fiscal considera que las regulaciones se ajustan a la Carta, pues la doble instancia no es una garantía del debido proceso en todos los eventos sino únicamente en caso de sentencias penales condenatorias. Además, según su criterio, los procesos disciplinarios de única instancia no significan una

reducción de garantías para el investigado, no sólo porque los sancionados pueden acusar las decisiones disciplinarias por la vía de lo contencioso administrativo sino, también, porque la única instancia no implica per se una situación desfavorable, como lo demuestra la existencia de fueros penales y disciplinarios con tal carácter. En tales circunstancias, la Corte entra a estudiar si la consagración de procesos disciplinarios de única instancia implica una violación a la igualdad o al debido proceso.

7- La Corte admite que, en determinadas circunstancias, los procesos de única instancia, no implican una situación desfavorable procesalmente. Ello ocurre cuando la persona es procesada ante la instancia superior de una jurisdicción , puesto que en tales eventos el investigado goza de la garantía de ser juzgado por el más alto tribunal. Así, en relación con el fuero penal de los altos dignatarios, esta Corporación ya había señalado:

“Pues bien: si la Corte Suprema de Justicia, es el ‘más alto tribunal de la jurisdicción ordinaria’, la mayor aspiración de todo sindicado es ser juzgado por ella. En general, esto se logra por el recurso de apelación, por el extraordinario de casación, o por la acción de revisión.

Pero cuando la Corte Suprema conoce en única instancia del proceso, como ocurre en tratándose de los altos funcionarios, el sindicado tiene a su favor dos ventajas: la primera, la economía procesal; la segunda, el escapar a la posibilidad de los errores cometidos por los jueces o tribunales inferiores. A las cuales se suma la posibilidad de ejercer la acción de revisión, una vez ejecutoriada la sentencia.

No es pues, acertado afirmar que el fuero consagrado en la Constitución perjudica a sus beneficiarios.³”

Sin embargo, en este caso específico, este argumento no es válido, por cuanto los procuradores delegados no son la más alta instancia disciplinaria puesto que tienen un superior jerárquico, como el Procurador General, a quien perfectamente la ley hubiera podido atribuir el conocimiento de las impugnaciones. Por ello, en otros eventos, la propia Ley 4º de 1990 prevé que las decisiones de otros procuradores delegados sean apeladas ante el Procurador General. En ese orden de ideas, para la Corte es claro que en estos procesos disciplinarios la doble instancia constituye una garantía suplementaria para quien es investigado, puesto que quien sea sancionado puede impugnar ante el superior jerárquico la

decisión. Se encuentran entonces en desventaja procesal quienes, conforme a la Ley 4º de 1990, son investigados en única instancia por estos procuradores delegados en relación con quienes han cometido una falta cuya investigación corresponda, por ejemplo, a las Delegadas para la Vigilancia Administrativa o para la Contratación Administrativa. En efecto, mientras que los primeros no pueden apelar la decisión tomada por el procurador delegado, los segundos pueden hacerlo frente al Procurador General (Ley 4º de 1990 arts 15 literal a) y 16 literales a) y b)).

8- La Corte considera que la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la sanción disciplinaria no elimina esa desventaja procesal. Es cierto que los sancionados en única instancia pueden de todos modos recurrir ante la justicia administrativa para impugnar la decisión de la Procuraduría, gracias a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, esa posibilidad también la tienen quienes son investigados disciplinariamente en dos instancias, por lo cual la inferioridad procesal de los primeros subsiste. Esta desventaja procesal es aún más significativa si se tiene en cuenta que la apelación, durante el trámite de los procesos disciplinarios de la Procuraduría suspende la ejecución de la sanción (Ley 200/95 art. 238), mientras que la impugnación ante lo contencioso administrativo no tiene tal efecto, ya que el acto administrativo sancionatorio está ya en firme y debe ser ejecutado, sin perjuicio de que la justicia administrativa pueda suspender provisionalmente sus efectos (CP. art. 238). Es pues más gravosa la situación de quienes carecen del recurso de apelación en el proceso disciplinario, por lo cual es necesario examinar si esa diferencia de trato encuentra un sustento objetivo y razonable, pues de no ser así, las normas serían discriminatorias.

9- En reciente decisión, la Corte estudió el mismo problema, en relación con el artículo 22 literal b) de Ley 4º de 1990. Esta Corporación consideró entonces, y lo reitera ahora, que el juicio de igualdad en relación con el trato diferente que establezca la ley en materia de recursos y garantías procesales debe ser estricto, por cuanto es susceptible de afectar el goce de un derecho fundamental como el debido proceso. Con base en ese criterio, la Corte no encontró ninguna razón objetiva que justificara la consagración de única instancia en los procesos disciplinarios adelantados por el procurador delegado de derechos humanos, cuando la misma ley establece doble instancia para la mayor parte de los otros procesos disciplinarios. Para la Corte, el supuesto de hecho relevante en estos casos es idéntico, pues en todos los eventos se regula la investigación de una falta disciplinaria, por lo cual la

consagración de los recursos, y en particular de la doble instancia, debió ser igual. La Corte consideró que ni la gravedad de la falta, ni la calidad de los funcionarios investigados, ni ninguna razón de tipo orgánico-funcional, justificaban esa exclusión de la doble instancia, por lo cual ella era violatoria del principio de igualdad⁴.

Esta Corporación considera que el problema jurídico en este caso es idéntico, pues no encuentra la Corte ninguna finalidad constitucional relevante que justifique las restricciones a la doble instancia establecidas por las normas impugnadas, cuando ésta es admitida en otros procesos disciplinarios de la misma naturaleza.

Es más, en algunos casos las distinciones aparecen manifiestamente caprichosas. Así, el artículo 18 señala que la procuraduría delegada para el Ministerio Público conoce, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados y subalternos de las fiscalías, mientras establece la doble instancia para los procesos contra los fiscales y personeros municipales. Igualmente, el artículo 19 restringe a única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten, por la procuraduría delegada para la policía judicial y la policía administrativa, contra los funcionarios y empleados que formen parte del cuerpo técnico de policía judicial o del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), mientras que consagra doble instancia en los procesos contra los directores seccionales del mismo DAS. Por su parte, el artículo 20 establece que son de única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los oficiales de las Fuerzas Militares, mientras son de doble instancia aquellos que se adelanten contra los suboficiales. En el mismo sentido, al regular la competencia de la procuraduría delegada para la Policía Nacional, el artículo 21 establece única instancia en los procesos disciplinarios contra los oficiales y el personal civil de la Policía Nacional, mientras que las investigaciones contra los agentes y suboficiales son de doble instancia.

10- Las restricciones de la doble instancia consagrada por las normas impugnadas son entonces irrazonables y, por ende, son discriminatorias y violan el principio de igualdad. Ellas serán entonces declaradas inexequibles en la parte resolutiva de esta sentencia. Como es obvio, el efecto de esa declaratoria de inconstitucionalidad es que las sanciones disciplinarias impuestas por estos procuradores delegados, que hasta este momento eran de única instancia, podrán ser apeladas ante el Procurador General de la Nación pero, por elementales razones de seguridad jurídica, el efecto de esta sentencia será únicamente hacia el futuro.

Por ende se extenderá únicamente a las sanciones disciplinarias que impongan estos procuradores delegados a partir de la notificación del presente fallo.

La Constitucionalidad de la regulación de la competencia disciplinaria por las normas impugnadas.

11- La Corte precisa que, con excepción de la restricción de la doble instancia, no encuentra ningún otro vicio de inconstitucionalidad en las disposiciones impugnadas, puesto que ellas se limitan a regular la competencia disciplinaria de las procuradurías delegadas para el Ministerio Público (art. 18), para la Policía Judicial y Administrativa (art. 19), para las Fuerzas Militares (art. 20) y para la Policía Nacional (art. 21). Se trata de una distribución de competencias que se ajusta a la Carta, pues corresponde a la ley determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General (CP art. 279), por lo cual es legítimo que las normas acusadas distribuyan funcionalmente las competencias tomando en cuenta el tipo de servidor público. En efecto, la ley puede regular la distribución de competencias de las investigaciones disciplinarias con base en múltiples criterios, como la naturaleza y gravedad de la falta, el tipo de servidor público, el lugar de ocurrencia del hecho, etc. Además, esta Corporación ha establecido en varias sentencias que los miembros de la Fuerza Pública, a pesar de tener un régimen disciplinario especial, carecen de fuero disciplinario, por lo cual están sujetos a la vigilancia disciplinaria de la Procuraduría⁵. La Corte no encuentra entonces vicio de inconstitucionalidad en la atribución de competencia señalada por la normas acusadas, por lo cual, con excepción de la restricción de la doble instancia, ellas serán declaradas exequibles.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-017/96 que declaró EXEQUIBLE el literal b) del artículo 22 de la Ley 4º de 1990, salvo la expresión “en única instancia”, la cual fue

declarada INEXEQUIBLE.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES:

- a) el literal c) del artículo 18 de la Ley 4º de 1990, salvo la expresión “en única instancia”, la cual se declara INEXEQUIBLE;
- b) los literales a) y b) del artículo 19 de la Ley 4º de 1990, salvo las expresiones “en única instancia”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES;
- c) el literal a) y el parágrafo del artículo 20 de la Ley 4º de 1990, salvo las expresiones “en única instancia”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES;
- d) el literal a) y el parágrafo del artículo 21 de la Ley 4º de 1990, salvo las expresiones “en única instancia”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Tercero: Los efectos de las inexequibilidades declaradas en esta sentencia se extenderán únicamente a las sanciones disciplinarias que se impongan a partir de la notificación del presente fallo.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto puede verse, entre otras, las sentencias C-454/93, C-457/93, C-467/93, C-541/93, C-103/93, C-377/93, C-047/94 y C-104/94.

2 En el mismo sentido, ver sentencia C-017/96.

3 Sentencia C-142/93. MP Jorge Arango Mejía.

4 Sentencia C-017/96. Fundamento jurídico 11.

5 Ver sentencias C-152/93, C-399/95 y C-017/96.