

C-255-97

Sentencia C-255/97

NORMA DEROGADA CON EFECTOS JURIDICOS-Pronunciamiento de fondo

Conforme a jurisprudencia de esta Corporación, es necesario que haya decisión de fondo cuando se impugnan normas derogadas pero que continúan produciendo efectos jurídicos.

PRINCIPIO DE UNIDAD CONSTITUCIONAL/PRINCIPIO DE ARMONIZACION

Conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, la Constitución debe ser abordada como un sistema armónico y coherente, de tal forma que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución.

DESTITUCION Y DESVINCULACION DE CARGO PUBLICO-Diferencias

Un análisis sistemático de los antecedentes históricos permite distinguir con nitidez las figuras de la destitución y la desvinculación. Así, la primera es la privación del cargo público que realiza la autoridad disciplinaria competente como consecuencia de un procedimiento que demuestra una grave responsabilidad disciplinaria, mientras que la desvinculación se entiende como una sanción de separación del cargo que impone directamente el Procurador General de la Nación, previa audiencia, en aquellos casos graves, en donde existen evidencias claras ab initio de la responsabilidad disciplinaria de la persona investigada. Por lo tanto, los términos destitución y desvinculación del cargo público coinciden en cuanto constituyen la terminación del vínculo jurídico entre el servidor del Estado y la Administración como consecuencia de una sanción disciplinaria. Pero se diferencian en el procedimiento utilizado y en la autoridad que lo impone. El primero, esto es, la destitución se impone por el funcionario legalmente autorizado y después de la aplicación en todo su rigor de las normas disciplinarias que rigen la actuación, mientras que la desvinculación se aplica por el Procurador General de la Nación, mediante un procedimiento breve que comprueba la conducta manifiestamente responsable.

PROCURADOR DELEGADO-Facultad de destitución/DESCONCENTRACION-Distribución de

competencias

La Corte considera que el Legislador no excedió los límites constitucionales cuando implícitamente asignó a los Procuradores Delegados la facultad de destituir a los funcionarios que cometen graves faltas disciplinarias, pues se trata de una competencia que no es exclusiva del Procurador General sino propia del Ministerio Público como institución. Por ello, y en función del principio de desconcentración que rige la función pública, bien podía la ley atribuir a los Procuradores Delegados, y según distintos factores de distribución de competencia, la decisión de destituir a determinados funcionarios investigados. En efecto, estos Procuradores delegados no son entes aislados sino agentes del Procurador, debido a la estructura jerarquizada de esta entidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA UN CUERPO NORMATIVO

Esta Corporación ha considerado que cuando existe un ataque contra un cuerpo normativo, o un conjunto amplio de artículos, por un sólo concepto, pero no existen cargos individualizados contra los contenidos normativos de las distintas disposiciones, la vía procedente es en general, limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación global no prospere. En tales eventos, la Corte debe proceder a declarar constitucionales las disposiciones pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia.

Normas acusadas: Ley 4º de 1990 artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 31, 32, 34, 35, 36, 37 (todos parcialmente) y artículo 27.

Actor: Alberto Guerra Rosales.

Tema:

Funciones de desvinculación y destitución de cargos públicos por parte del Procurador General y de los Procuradores Delegados.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, 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 CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alberto Guerra Rosales, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda los artículos 15 literales a) y b); 16 literales b), c) y d); 17 literal a); 18 literales a), b) y c); 19 literales a), b), c) y d); 20 literales a) y b); 21 literales a) y b); 22 literal b); 27; 31 literales c), d) y e); 32 literales a), b), d), e) y f); 34 literal a); 35 literal a); 36 literal a) y 37 literal a) de la Ley 4ª de 1990. El Magistrado Ponente, mediante auto de noviembre 20 de 1996, dispuso el rechazo de la demanda en relación con los artículos 18 literal c); 19 literales a) y b); 20 literal a); 21 literal a); 22 literal b) de la Ley 4ª de 1990, por cuanto sobre ellos el Juez de la Carta ya había proferido decisión con fuerza de cosa juzgada (Sentencias C-017/96 y C-399/95) y, decidió su admisión respecto de los artículos 15 literal a) y b); 16 literal b), c) y d); 17 literal a); 18 literales a) y b); 19 literales c) y d); 20 literal b); artículo 21 literal b); 27; 31 literales c), d) y e); 32 literales a), b), d), e) y f); 34 literal a); 35 literal a); 36 literal a) y 37 literal a) de la Ley 4ª de 1990, al verificar que sobre ellos el líbello cumplía los requisitos de forma exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcriben los apartes demandados sobre los que la Corte Constitucional proferirá decisión de fondo.

“Ley 04 de 1990

(Enero 5)

Por la cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación, se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 15o. Las Procuradurías Primera, Segunda y Tercera Delegadas para la Vigilancia Administrativa tendrán las siguientes funciones:

a) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Contralor General de la República y el Contralor General Auxiliar, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Rectores, Directores o Gerentes de las Entidades u Organismos Descentralizados del orden nacional y los miembros de sus juntas o consejos directivos, los Agentes Diplomáticos y Consulares, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Viceministros, el Tesorero General de la República, los Gobernadores y Contralores Departamentales, el Alcalde Mayor de Bogotá, los Secretarios Generales de Ministerios, los Intendentes y Comisarios. La segunda instancia y la consulta corresponderá al Procurador General;

b) Conocer en segunda instancia, de los procesos disciplinarios fallados en primera por los Procuradores Departamentales y Provinciales;

Artículo 16o. La Procuraduría Delegada para la Contratación Administrativa tendrá las siguientes funciones:

(...)

b) Conocer en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Contralor General de la República y el Contralor General Auxiliar, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Rectores, Directores o Gerentes de las entidades u organismos descentralizados del orden nacional y los miembros de sus juntas o consejos directivos, los Agentes Diplomáticos y Consulares, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Viceministros, el Tesorero General de la República, los Gobernadores y Contralores Departamentales, el Alcalde Mayor de Bogotá, los Secretarios Generales de Ministerios, los Intendentes y Comisarios, cuando intervengan en la Contratación Administrativa. La segunda instancia y la consulta corresponderá al Procurador General;

Parágrafo: cuando en una misma actuación disciplinaria deban investigarse y fallarse varias conductas sometidas a la competencia de las Procuradurías Delegadas para la Vigilancia Administrativa y para la Contratación Administrativa, conocerá esta última mientras subsista la conexidad;

c) Conocer, en primer instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra el personal uniformado y civil del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y sus organismos adscritos o vinculados que intervengan en la contratación administrativa. La segunda instancia corresponderá al Procurador General;

d) Conocer, en segunda instancia, de los procesos disciplinarios fallados en primera por los Procuradores Departamentales y Provinciales;

(....)

Artículo 17o. La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer y resolver los asuntos disciplinarios que se promuevan contra los Magistrados del Tribunal Disciplinario y de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Magistrados de Tribunales, Director y Sub-director Nacional de Instrucción Criminal, Directores Seccionales de Instrucción Criminal y Directores de la Carrera Judicial, sin perjuicio que el Procurador General los asuma directamente;

(....)

Artículo 18o. La Procuraduría Delegada para el Ministerio Público tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer, en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que adelanten los Procuradores Departamentales contra los Personeros Municipales y los Procuradores Provinciales contra los empleados adscritos a las Personerías;

b) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los fiscales que actúan ante los Juzgados de la Justicia Ordinaria y de la Justicia Penal Militar. La segunda instancia corresponderá al Procurador General;

Artículo 19o. La Procuraduría Delegada para la Policía Judicial y la Policía Administrativa tendrá las siguientes funciones:

(....)

d) Conocer, en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Directores Seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad DAS;

(....)

Artículo 20o. La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares tendrá las siguientes funciones:

(....)

b) Conocer, en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los sub Oficiales del Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares;

(....)

Artículo 21o. La Procuraduría Delegada para la Policía Nacional tendrá las siguientes funciones:

(....)

b) Conocer, en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que adelanten contra los

Agentes y Suboficiales de la Policía Nacional;

(....)

Artículo 27o. La Procuraduría Delegada para Asuntos Presupuestales adelantará las averiguaciones y los procesos disciplinarios de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo: Cuando en una misma actuación disciplinaria deban investigarse y fallarse varias conductas sometidas a la competencia de las Procuradurías Delegadas para la Vigilancia Administrativa, Contratación Administrativa y para Asuntos Presupuestales, conocerá ésta última mientras subsista la conexidad.

Artículo 31o. Las Procuradurías Departamentales tendrán las siguientes funciones:

(....)

c) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Directores Seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad, Secretarios de Despacho de las Gobernaciones, Jefes de Departamentos Administrativos, los Rectores, Directores o Gerentes de las entidades u organismos descentralizados del orden departamental y los miembros de sus Juntas o Consejos Directivos, funcionarios y empleados públicos del orden departamental, Alcaldes y Personeros Municipales y contra quienes sin tener el carácter de empleados ejerzan funciones públicas en el orden Departamental, Intendencial y Comisarial;

d) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados oficiales del orden administrativo departamental por violación de las normas de protección al consumidor.

Parágrafo segundo: cuando en una misma actuación disciplinaria deban investigarse y fallarse conductas atribuidas a funcionarios o empleados del orden departamental y municipal, el conocimiento del asunto corresponderá a la Procuraduría Departamental.

e) Conocer los asuntos adscritos a las Direcciones Seccionales de Instrucción Criminal y de la Carrera Judicial y de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y de la Justicia

Penal Militar en su respectiva circunscripción territorial;

(....)

Artículo 32o. Las Procuradurías Providenciales tendrán las siguientes funciones:

a) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra empleados oficiales del orden municipal y contra quienes sin tener este carácter ejerzan transitoriamente funciones públicas; así mismo los que se adelanten contra los suboficiales del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares, los Agentes y Sub-oficiales de la Policía Nacional que actúen en los municipios de su comprensión provincial;

b) Conocer los asuntos disciplinarios promovidos contra los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y de la Justicia Penal Militar de su respectiva circunscripción territorial;

(....)

d) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados oficiales del orden municipal por violación de las normas de protección al consumidor.

e) Iniciar y proseguir las investigaciones que se adelanten contra los empleados oficiales relacionados en el literal b) del artículo 31 de la presente ley, cuando éstos actúen en comprensión provincial diferente de capital de departamento. De lo anterior dará aviso inmediato al Procurador Departamental, quien podrá desplazarlos si lo considera conveniente;

f) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados oficiales del orden administrativo municipal que intervengan en la preparación, presentación, trámite y manejo del presupuesto. La segunda instancia corresponderá a la Procuraduría Delegada para asuntos presupuestales;

(....)

a) Conocer, en primera instancia, de los procesos que se adelanten contra el Contralor, el Personero y el Tesorero del Distrito Especial de Bogotá, los Secretarios de Despacho de la

Alcaldía Mayor de Bogotá, los demás funcionarios y empleados del orden administrativo distrital y contra quienes sin tener el carácter de empleados ejerzan funciones públicas en Bogotá, D.E.;

(....)

Artículo 35o. Además de las atribuciones consagradas en el literal c) del artículo 32 de la presente Ley, la Procuraduría Provincial para la Vigilancia Judicial tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer los asuntos disciplinarios que se promuevan contra los Secretarios y subalternos de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Disciplinario, Consejo de Estado y Tribunales con sede en Bogotá y demás funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y de la Justicia Penal Militar que actúen en Bogotá, D.E.;

(....).

Artículo 36o. Además de las atribuciones consagradas en el literal f) del artículo 32 de la presente Ley, la Procuraduría Provincial para la Contratación Administrativa tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados oficiales del orden administrativo distrital que intervengan en la contratación administrativa;

(....)

Artículo 37o. La Procuraduría Provincial para Asuntos Presupuestales tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer, en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los empleados oficiales del orden administrativo distrital, que intervengan en la preparación presentación, trámite y manejo del presupuesto;

III. LA DEMANDA.

El actor formula un sólo cargo, pues considera que las normas acusadas violan el numeral 1º

del artículo 278 de la Constitución Política. Según su criterio, la facultad legal que se atribuye a los delegados del Procurador General de la Nación para instruir y fallar procesos disciplinarios, incluye la posibilidad de sancionar con destitución del cargo a funcionarios públicos que se encuentren disciplinariamente responsables, decisión que a juicio del demandante, corresponde de manera directa e indelegable al Procurador General de la Nación. En tales circunstancias, la competencia de los delegados de la Procuraduría General de la Nación se debe limitar a conocer y decidir investigaciones que culminan en sanciones disciplinarias distintas a la desvinculación del cargo.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

El ciudadano Antonio Medina Romero, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, interviene en el proceso para impugnar la demanda. En primer término, el interviniente considera que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para conocer del presente asunto, toda vez que la Ley 201 de 1995 expresamente derogó la ley que se demanda. Por lo tanto, según su criterio, no existe objeto jurídico sobre el cual puede recaer la decisión.

Por otro lado, el interviniente señala que los artículos impugnados corresponden a funciones que de acuerdo con el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución, ejerce el Procurador General por medio de sus delegados, lo cual guarda armonía con el artículo 278 ídem. Por consiguiente, “no todas las investigaciones disciplinarias culminan con desvinculación del cargo. Solamente en este caso ejercerá directamente esta función el Procurador General de la Nación.”

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, la Vista Fiscal manifiesta que esta Corporación debe proferir fallo de fondo, toda vez que a pesar de que la ley parcialmente demandada fue expresamente derogada, el artículo 200 de la Ley 201 de 1995 prolongó en el tiempo la vigencia de la misma, pues dispuso que las diligencias disciplinarias en trámite, continúan su curso normal hasta la decisión final, de conformidad con las competencias y procedimientos anteriores. Por lo

tanto, la ley impugnada está vigente para los casos que por vía de excepción señaló el legislador y, por ende existe objeto sobre el cual debe recaer el presente fallo.

De otra parte, a juicio del Ministerio Público, la Constitución establece dos tipos de funciones que debe desarrollar el Procurador General de la Nación, las atribuciones generales que puede cumplir directamente o por medio de sus delegados o agentes (Art. 277 C.P.), y las que deberá ejercer directamente (Art. 278 C.P), dentro de estas se encuentra la de desvincular al funcionario público que incurra en los comportamientos descritos por la misma norma. Así pues, para la Vista Fiscal esta facultad, es “una atribución novedosa reconocida al jefe del Ministerio Público, originada en la necesidad de dotar a la Procuraduría General de poderes disciplinarios eficaces u eficientes, acordes con la obligación de defender los intereses de la sociedad (C. Po. Art. 277-3)”, la cual fue regulada a partir del artículo 159 de la Ley 200 de 1995, como procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación.

Manifiesta el Ministerio Público, que las facultades demandadas se encuentran conforme con los artículos 211 y 217 de la Carta, pues desarrollan la delegación como sistema de organización administrativa, en este caso, para el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, las normas demandadas no regulan materias propias del Procurador sino que se refieren a temas contenidos en el artículo 277-6 de la Carta Política.

Finalmente, el Ministerio Público considera que las normas acusadas cumplen “con lo establecido en el artículo 29 de la Norma Superior, que impone el deber de expedir leyes para tipificar conductas reprochables y señalar cuáles son las autoridades competentes para investigar y decidir en cada caso.”

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 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 31, 32, 34, 35, 36, 37 (todos acusados parcialmente) y 27 de la Ley 4a de 1990, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra normas contenidas en una ley.

El asunto procesal: derogación de normas y pronunciamiento de fondo.

2. Según el ciudadano interviniente, la Corte Constitucional debe inhibirse, toda vez que la Ley 4º de 1990 fue derogada por la Ley 201 de 1995. Sin embargo, este argumento no es de recibo ya que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es necesario que haya decisión de fondo cuando se impugnan normas derogadas pero que continúan produciendo efectos jurídicos¹. Ahora bien, en anteriores oportunidades, la Corte Constitucional dilucidó el tema² en relación con la ley parcialmente impugnada, pues de acuerdo con el artículo 200 de la Ley 201 de 1995, las diligencias disciplinarias en trámite al momento de entrar en vigencia la ley, continúan su curso de conformidad con las competencias y procedimientos anteriores. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que el término de prescripción de la acción disciplinaria es de cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 y el en artículo 34 de la Ley 200 de 1995, o Código Disciplinario único, resulta razonable sostener que existen investigaciones disciplinarias que aún continúan rigiéndose por las disposiciones de la Ley 4º de 1990. Por consiguiente, como las normas acusadas continúan produciendo efectos jurídicos, es necesario que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de su contenido.

La materia bajo revisión

3. Las normas acusadas señalan la competencia por factor funcional de las Procuradurías Delegadas, con las cuales se organiza la estructura interna de la Procuraduría General de la Nación. Según el demandante, la separación del cargo de funcionarios públicos es una facultad indelegable y exclusiva del Procurador General de la Nación, pues tal y como interpreta el ordinal 1º del artículo 278 de la Constitución, esa función debe ejercerse directamente por el Jefe del Ministerio Público. En cambio, el ciudadano interviniente y la Vista Fiscal consideran que las normas son constitucionales, pues aquellas deben interpretarse de acuerdo con el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución, según el cual tanto el Procurador General como sus delegados deben ejercer vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas. Así mismo, el Ministerio Público señala que la delegación es un principio de la función administrativa que tiene plena vigencia en el caso objeto de estudio.

La demanda plantea entonces un problema jurídico central, que se resolverá en esta sentencia: el numeral 1º del artículo 278 de la Constitución señala que es facultad exclusiva del Procurador General de la Nación desvincular del cargo a funcionarios públicos. Al mismo tiempo, el numeral 6º del artículo 277 de la Carta, autoriza a los Procuradores Delegados a ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial y, por ende, a aplicar las sanciones disciplinarias contenidas en la ley. Por ello, la Corte deberá analizar si la facultad de destituir del cargo a funcionarios públicos es exclusiva del Procurador General de la Nación, como lo sostiene el actor, o por el contrario es una potestad delegable, como lo señala el Ministerio Público.

Hermenéutica del artículo 278-1 de la Constitución

4- En la actualidad, conforme a las disposiciones acusadas, las Procuradurías Delegadas gozan de la facultad de destituir a los funcionarios que investigan. Por lo tanto, una rápida confrontación de lo impugnado con el inciso primero del artículo 278 de la Constitución, pareciera conducir a la inconstitucionalidad de aquellas, ya que la referida norma constitucional señala que el Procurador ejercerá directamente la función de desvincular del cargo a los funcionarios públicos en determinados casos. Sin embargo, conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, la Constitución debe ser abordada como un sistema armónico y coherente, de tal forma que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución. Por consiguiente, la Corte se interroga si es posible armonizar el numeral 1º del artículo 278 de la Constitución con el inciso 6º del artículo 277, que dispone la vigilancia superior de la conducta oficial a cargo del Procurador General y de sus delegados, y que por ende supone la facultad sancionadora de los entes que se asignan por ley. Una pregunta obvia surge : ¿qué significado tiene la atribución indelegable y exclusiva del Procurador General de desvincular del cargo a funcionarios públicos?.

5- Para resolver el anterior interrogante, la Corte consideró pertinente recurrir a los antecedentes del artículo 278, con el fin de precisar el alcance de esa disposición. Ahora bien, esta revisión histórica muestra que la Asamblea Constituyente no quiso quitar a los Procuradores Delegados la función de separar del cargo a los funcionarios investigados, tradicionalmente conocida como “destitución”, sino que buscó establecer un procedimiento

especial para ciertos casos en cabeza del jefe del Ministerio Público, para lo cual introdujo el término “desvinculación”. Así, en la exposición de motivos de la ponencia para primer debate de los artículos que hoy se estudian, los constituyentes manifestaron:

“4. Poder coercitivo autónomo para que la Defensoría del Pueblo y las autoridades que ejerzan función jurisdiccional, puedan cumplir sus labores sin obstáculo alguno. Restableceremos el poder civil sobre el militar y la jerarquía que merece el Ministerio Público y la Rama Jurisdiccional, si otorgamos al Defensor del Pueblo, como facultad indelegable, la potestad para desvincular del cargo a cualquier servidor público que obstaculice en forma grave las investigaciones realizadas o no haga cumplir sanciones impuestas.

Este mecanismo excepcional se caracteriza por la simplificación de todo trámite. No obstante, se consagra un procedimiento sumario en el cual se garantiza el derecho a la defensa. Antes de imponer la sanción, el Defensor del Pueblo debe escuchar la persona que va a separar del cargo, para que en audiencia invoque las pruebas que considere necesarias y controvierta la imputación que se le formula.”³ (subrayas no originales)

La Corte precisa que los constituyentes hablan de la Defensoría del Pueblo, pero sus consideraciones se aplican a la Procuraduría General. En efecto, como se recordará, la Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente que estudió los temas del Ministerio Público y de la Justicia, consideró que el Ministerio Público debía estar dirigido por la Defensoría del Pueblo, quien ejercería la función disciplinaria. Sin embargo, la Plenaria consideró que debía mantenerse la titularidad de esa función en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, pero recogió los aspectos esenciales de las funciones propuestas por la Comisión Cuarta. Ahora bien, esta exposición de motivos muestra claramente que fue voluntad de la Asamblea Constituyente establecer un mecanismo excepcional en cabeza del jefe del Ministerio Público, sin que ello significara eliminar la posibilidad de destitución por parte de los Procuradores Delegados. Esta conclusión se confirma con base en el debate en la plenaria de la Asamblea Nacional, en donde se discutió la desvinculación del cargo como una atribución especial en cabeza del Procurador General, la cual es diferente a la potestad general de destituir al funcionario público propia de los Procuradores Delegados y Provinciales. Se dijo entonces:

Honorables Delegatarios, yo en la comisión encontré las dos fórmulas cuando yo llegué y he

votado esta conscientemente, porque creo que si queremos imponer pureza, moralidad, delicadeza en la administración pública, hay que darle al Procurador, en sus funciones de supervigilancia esta facultad discrecional, no de destituir sino de desvincular a un funcionario mientras se aclara su posición. Yo creo que ante el profundo clamor nacional de la corrupción pública si no le damos al Procurador esta facultad discrecional, todas las investigaciones, meandros de las investigaciones y de los expedientes y de los recursos y quedan todo lo mismo sin que se sancione a nadie...”⁴ (Subrayas fuera del texto)

“...la destitución como tal, se consideró una figura propia del desarrollo de un proceso disciplinario, por llamarlo de alguna manera, en ejercicio del control interno como tal, evidentemente dentro de las cosas nuevas y en eso respaldo la opinión del doctor Emiliani, si vamos a diseñar unos instrumentos de lucha contra la corrupción, Señor Presidente, pues hay que tomar determinados riesgos y el desvincular supone, es exactamente, eso; no acudir a la expresión clásica que es el producto de un proceso disciplinario como es la destitución sino la desvinculación, como una facultad especial del Procurador General de la Nación. (subrayas no originales)”⁵

6- Estos antecedentes muestran entonces que el Constituyente en ningún momento pretendió quitarles a los Procuradores Delegados la facultad de destituir del cargo a funcionarios públicos que se encuentren disciplinariamente responsables, sino que buscó dotar al Procurador General de la Nación de una nueva atribución especial, en virtud de la cual puede imponer, en determinados casos, la separación del cargo de un servidor público por medio de un proceso abreviado, pero que respeta el debido proceso, por lo cual se exige la audiencia y la decisión motivada. Conforme a lo anterior, es pues necesario diferenciar los conceptos de destitución y desvinculación. Así, los antecedentes referidos muestran que el inciso 1º del artículo 278 de la Constitución dispone un procedimiento especial, en cuanto es más breve en la imposición de la sanción disciplinaria más gravosa, pues la Asamblea Constituyente consideró que en casos en donde existen evidencias claras de una grave y manifiesta responsabilidad disciplinaria, el Procurador General de la Nación necesita de un proceso que sea eficiente en la definición jurídica de la conducta de funcionarios públicos y que no desgaste el aparato disciplinario, para lo cual previó que ley pudiera regular ese procedimiento especial directamente ante el jefe del Ministerio Público.

7- Este análisis histórico se ve confirmado por las siguientes consideraciones literales y

finalísticas. De un lado, desde el punto de vista literal, el artículo 278 ordinal 1º utiliza la expresión “desvincular”, en vez del término tradicional del derecho disciplinario colombiano “destituir”, y restringe la facultad exclusiva del Procurador a determinados eventos, lo cual muestra que la intención constituyente de distinguir entre la potestad ordinaria de los agentes del Ministerio Público de “destituir”, como culminación del proceso disciplinario, y la potestad excepcional del Procurador de “desvincular” en un proceso abreviado, se materializó en la norma finalmente aprobada en la Asamblea Constituyente.

De otro lado, teniendo en cuenta que a la Procuraduría corresponde la vigilancia superior y preferente de todos aquellos que desempeñen funciones públicas, no resulta razonable exigir que tengan que ser decididas directamente por el jefe del Ministerio Público, y previa audiencia, todas las investigaciones disciplinarias que puedan conducir a la separación del cargo de un funcionario, por lo cual lo lógico es concluir que la Carta autorizó dos tipos de procedimientos disciplinarios que podrían conducir a la separación del cargo de quien ejerce funciones públicas.

8- Por todo lo anterior, la Corte concluye que un análisis sistemático de los antecedentes históricos y de los artículos 277 ordinal 6º y 278 ordinal 1º permite distinguir con nitidez las figuras de la destitución y la desvinculación. Así, la primera es la privación del cargo público que realiza la autoridad disciplinaria competente como consecuencia de un procedimiento que demuestra una grave responsabilidad disciplinaria, mientras que la desvinculación se entiende como una sanción de separación del cargo que impone directamente el Procurador General de la Nación, previa audiencia, en aquellos casos graves, en donde existen evidencias claras ab initio de la responsabilidad disciplinaria de la persona investigada. Por lo tanto, los términos destitución y desvinculación del cargo público coinciden en cuanto constituyen la terminación del vínculo jurídico entre el servidor del Estado y la Administración como consecuencia de una sanción disciplinaria. Pero se diferencian en el procedimiento utilizado y en la autoridad que lo impone. El primero, esto es, la destitución se impone por el funcionario legalmente autorizado y después de la aplicación en todo su rigor de las normas disciplinarias que rigen la actuación, mientras que la desvinculación se aplica por el Procurador General de la Nación, mediante un procedimiento breve que comprueba la conducta manifiestamente responsable. Así, como desarrollo de esta última atribución, el artículo 159 del Código Disciplinario Único dispuso un procedimiento verbal para los comportamientos en donde las evidencias de responsabilidad permiten la disminución de los

términos procesales, como es obvio, con el respeto del debido proceso. Por ello, el Legislador diseñó un procedimiento que establece la audiencia pública exigida en la Constitución, la publicidad del proceso, un término probatorio que permita la presentación y controversia de pruebas, en un período razonablemente reducido.

9- En ese orden de ideas, la Corte considera que el Legislador no excedió los límites constitucionales cuando implícitamente asignó a los Procuradores Delegados la facultad de destituir a los funcionarios que cometen graves faltas disciplinarias, pues se trata de una competencia que no es exclusiva del Procurador General sino propia del Ministerio Público como institución, tal y como se desprende de un análisis sistemático del artículo 118, que consagra a ese órgano de control como función genérica la de ejercer la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, y del artículo 277 ordinal 6º, que señala que esa función es ejercida por el Procurador directamente, o por medio de sus delegados y agentes. Por ello, y en función del principio de desconcentración que rige la función pública (CP art. 209), bien podía la ley atribuir a los Procuradores Delegados, y según distintos factores de distribución de competencia, la decisión de destituir a determinados funcionarios investigados. En efecto, estos Procuradores delegados no son entes aislados sino agentes del Procurador, debido a la estructura jerarquizada de esta entidad, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional. Así, sobre el ejercicio de la función disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, esta Corporación dijo:

“La suprema dirección del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación necesariamente implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones.”⁶

Y, específicamente con relación a la competencia subordinada de los Procuradores Delegados, la Corte manifestó en esa misma sentencia:

“El delegado es un alter ego del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia -en nivel jurídico, no real- a

otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza intuitu personae.

(...)

No obstante advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados. ”

Además, la asignación y distribución de competencias a las autoridades administrativas y de control es en principio una tarea del Legislador, salvo en casos en donde el Constituyente de manera expresa haya reservado el conocimiento de algunos asuntos a una autoridad determinada o que se trate de funciones particulares que son materia de reglamento interno, lo cual no sucede en este caso. Así mismo, de acuerdo con el artículo 279 de la Constitución, es materia de ley la regulación de la estructura y el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, el propio Constituyente autorizó la distribución de competencias por factores, la cual es un método de división y especialización de trabajo entre los funcionarios que integran la Procuraduría General.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que bien podía la ley atribuir esa competencia de destitución a los Procuradores Delegados ya que la facultad de sancionar a funcionarios públicos con destitución del cargo es una potestad que, por mandato de los artículos 118 y numeral 6º del artículo 277 de la Constitución, corresponde tanto al Procurador General de la Nación como a sus agentes y delegados. Por lo tanto, el cargo formulado por el actor no prospera.

Procedencia de la cosa juzgada relativa.

10- Como hemos visto, el actor únicamente formula un cargo contra las normas demandadas. Ahora bien, esta Corporación ha considerado que cuando existe un ataque contra un cuerpo normativo, o un conjunto amplio de artículos, por un sólo concepto, pero no existen cargos individualizados contra los contenidos normativos de las distintas disposiciones, la vía procedente es en general, limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación global no prospere. En tales eventos, la Corte debe proceder a declarar constitucionales las disposiciones pero precisando que la cosa

juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia⁷. Esto sucede en este caso, pues la única acusación formulada por el actor no prosperó, por lo cual las normas acusadas serán declaradas exequibles, pero únicamente por las razones expresamente estudiadas en esta sentencia, esto es, por cuanto ellas no violan el artículo 278 ordinal 1º de la Constitución, ya que no desconocen la competencia propia del Procurador de desvincular, previa audiencia y mediante decisión motivada, a los funcionarios públicos en determinados casos.

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

Declarar EXEQUIBLES los artículos 15 literal a) y b); 16 literal b), c) y d); 17 literal a); 18 literales a) y b); 19 literales c) y d); 20 literal b); artículo 21 literal b); 27; 31 literales c), d) y e); 32 literales a), b), d), e) y f); 34 literal a); 35 literal a); 36 literal a) y 37 literal a) de la Ley 4ª de 1990, pero únicamente por las razones expresamente estudiadas en esta sentencia, esto es, por cuanto ellas no violan el artículo 278 ordinal 1º de la Constitución, ya que no desconocen la competencia propia del Procurador de desvincular, previa audiencia y mediante decisión motivada, a los funcionarios públicos en determinados casos.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1Sobre el tema pueden verse las sentencias C-103/93, C-454/93, C-546/93, C-004/96, entre otras.

2Ver las sentencias C-017 de 1996 y C-102 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero

3Gaceta Constitucional No. 38. Abril 5 de 1991. Página 14

4Transcripción de la sesión plenaria del 7 de junio de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente. Intervención del Constituyente Cornelio Reyes Reyes. Presidencia de la República. Consejería Para el Desarrollo de la Constitución. Antecedentes de los artículos 277 y 278 Página 63

5Ídem, Página 64.

6 Sentencia C-245/95. M.P. Antonio Barrera Carbonell

7Ver, entre otras, las sentencias C-527/94, C-055/94 y C-318/95