Sentencia C-286/96

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Destinatarios

La norma objeto de proceso fija apenas el ámbito de aplicación de la normatividad disciplinaria e incluye allí a los particulares que ejerzan funciones públicas, lo cual no implica que el mismo precepto se haya ocupado en la definición íntegra del régimen disciplinario que el Estado puede aplicar a tales personas. Con arreglo al principio de legalidad, que surge claramente para los particulares del artículo 6º de la Constitución, y según el postulado del debido proceso, cuya vigencia estricta en los procesos disciplinarios ha proclamado la doctrina constitucional, la incorporación de los particulares que ejercen funciones públicas como sujetos pasibles del poder disciplinario no representa ni podría representar, so pena de flagrante oposición a los mandatos superiores, una norma abierta que de modo automático exponga a quien se halla en tal hipótesis al escrutinio arbitrario de su actividad por parte de los organismos que ejercen el poder disciplinario y a la expectativa de posibles procesos y sanciones ajenos a reglas legales predeterminadas o al derecho de defensa.

FUNCIONES PUBLICAS POR PARTICULARES-Ejercicio permanente/REGIMEN DISCIPLINARIO-Aplicación

Los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente están sujetos al régimen disciplinario que la ley disponga. El precepto acusado no está creando casos de actuación pública permanente a cargo de particulares -supuesto del cual parte el actor- sino reconociendo que, a la luz de la Constitución, ellas pueden darse y señalando como consecuencia la sujeción de quienes asuman su desempeño al régimen disciplinario que la Ley contempla.

Referencia: Expediente D-1116

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 -parcial- de la Ley 200 de 1995.

Actores: Alba Nelly Obando Reyes y Darío Correa Uribe

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintisiete (27) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos ALBA NELLY OBANDO REYES y DARIO CORREA URIBE, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, han presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 -parcial- de la Ley 200 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

"LEY NUMERO 200 DE 1995

(Julio 28)

'Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico'

El Congreso de Colombia,

(…)

ARTICULO 20.- Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República,

los integrantes de la comisión de lucha ciudadana contra la corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional".

III. LA DEMANDA

Consideran los actores que con la norma acusada se vulneran los artículos 4, 123 y 124 de la Constitución Política.

En primer término dicen que cuando la Ley 200 de 1995 señala quiénes son sus destinatarios, incluye a los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente, expresión esta última que da lugar a entender que se está introduciendo una nueva especie o clase de servidor público, no contenido en el artículo 123 de la Carta.

En su criterio, el artículo 123 superior faculta a la ley para determinar el régimen aplicable a los particulares que desempeñen funciones públicas en forma "transitoria" y no "permanente".

Señalan también que la norma impugnada determina la responsabilidad de los particulares que "permanentemente" ejerzan funciones públicas y la forma de hacerla efectiva, para lo cual el legislador tampoco estaba facultado, razón que implica quebranto del artículo 124 de la Carta.

Además -añaden- es necesario precisar que no existe persona que de manera permanente desempeñe funciones públicas; ni siquiera los servidores públicos, pues éstos ejercen las funciones públicas en días y horas hábiles y durante su permanencia en el servicio público. Es decir que se ejercen funciones para satisfacer necesidades permanentes del Estado por lo que la característica de permanencia le es aplicable a la actividad estatal mas no a la de sus servidores.

Finalmente advierten que en la única parte donde se hace mención a los particulares que en forma permanente ejerzan funciones públicas es en el artículo demandado

IV. INTERVENCIONES

Según informe secretarial del 7 de noviembre de 1995, el término de fijación en lista venció el 3 de noviembre del mismo año, sin que fuera presentado escrito alguno.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio Nº DP-394 del 4 de diciembre de 1995, manifestó estar impedido para conceptuar en el asunto de la referencia por cuanto presentó el Proyecto de Ley que se convirtió en la Ley 200 de 1995.

Estudiada la solicitud, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto del siete (7) de diciembre, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado de la demanda al señor Viceprocurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo, dentro del término previsto por el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991.

El Viceprocurador solicitó a la Corte declarar exequible el artículo 20 de la Ley 200 de 1995, en lo acusado.

Según el representante del Ministerio Público, la cuestión por dilucidar es si a la luz de los mandatos superiores sobre los destinatarios de la ley disciplinaria, pueden los particulares ejercer la función pública en forma permanente, interrogante al cual él mismo responde afirmativamente.

A su juicio, "servidor público" es toda persona natural que desempeña la función pública en cualquiera de las hipótesis reguladas en el artículo 123 de la Carta.

Es decir -para el Ministerio Público-, el concepto de función pública es omnicomprensivo de las relaciones producto del vínculo de servicio entre los particulares y el Estado en cualquiera de las ramas y órganos que lo componen, sin importar si ellas tienen o no un carácter subordinado. Por lo tanto, "la noción de función pública abarca la de función administrativa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 209 y siguientes de la Carta Política".

Ahora bien, manifiesta, por función pública no sólo se entiende la actividad que una persona natural ejerce al servicio del Estado y de la comunidad, sino también el conjunto de disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, así como las instituciones que las desarrollan.

Partiendo de la primera definición, se pregunta cómo surge la relación de servicio entre el particular y el Estado, concluyendo que tal vínculo encuentra su origen fundamentalmente en el ejercicio de ese derecho-deber ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y

control del poder político, el cual se materializa, entre otros, en la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Afirma que se dan variadas modalidades de vinculación con el Estado -que no con la Administración Pública propiamente dicha- como la elección popular, por designación, por contrato de trabajo y en forma estatutaria o legal y reglamentaria.

De todo lo anterior colige que la función pública no es un fin en sí misma considerada sino un medio o una herramienta de la cual se vale el Estado para la obtención de los propósitos que justificaron su creación, que aluden a necesidades permanentes de la comunidad en múltiples áreas tales como los servicios públicos, los cuales deben prestarse eficientemente a todos los habitantes del territorio nacional. Por eso, dice, la función pública debe ejercerse en forma contínua e ininterrumpida, para lo cual se requiere que el vínculo del servidor público con el Estado sea también, en principio, de carácter permanente.

Sin embargo, acepta que hay casos en los cuales el vínculo puede no ser permanente sino ocasional o transitorio y por ende así serán las funciones públicas ejercidas. Como ejemplos menciona el caso de los jurados de votación y el de los auxiliares de la justicia.

Señala que las nociones de servidor público y de particular son opuestas.

Considera que “de cara al artículo 123 de la Constitución, los particulares no pueden ejercer la función pública en forma permanente porque tal hecho sería un verdadero contrasentido”.

Pero más adelante asegura que tal diferenciación surte efectos únicamente en lo que toca con la definición de servidor público, porque normas posteriores de la Carta autorizan al legislador para establecer las condiciones en que los particulares pueden desempeñar funciones administrativas, y además permite la prestación de los servicios públicos por parte de ellos, eventos en los cuales no podría decirse que por tal hecho adquieran propiamente la condición de servidores públicos.

Sostiene que uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho es el de la descentralización, que puede llevarse a cabo de diversas maneras.

En la descentralización por colaboración se faculta al legislador para que autorice el

desempeño de funciones públicas administrativas que deban prestarse por los particulares, ya sea en forma transitoria o permanente, sin que pueda pensarse que en virtud de esa autorización los particulares se conviertan en servidores públicos. Cita como ejemplos a las cámaras de comercio, los fondos que manejan recursos parafiscales y las cajas de compensación.

En su criterio, la garantía del cumplimiento moral de esas funciones públicas resultaría desprovista de control disciplinario si se llegase a acoger la propuesta de los actores.

Considera que no es válido pensar que el control y vigilancia que el Estado ejerce sobre las ultimas instituciones mencionadas por intermedio de las superintendencias sea suficiente. Por eso, cree que se hizo necesario extender el control sobre quienes tienen la responsabilidad del manejo de esos entes y de aquellos particulares que presten servicios públicos. Tal es el propósito de la norma demandada según el Viceprocurador.

Finaliza su escrito diciendo que "si se aceptara la tesis de los demandantes en la presenta causa, llegaríamos a un absurdo cual es el de dejarse en la impunidad la investigación y sanción de múltiples y recurrentes conductas constitutivas de falta disciplinaria, por el simple hecho de que quienes las cometen no tienen la calidad de servidores públicos al tenor del artículo 123 Fundamental. Tamaño despropósito va en contravía del espíritu moralizador que la Carta de 1991 le ha querido imprimir al ejercicio de la función administrativa, por estar ella al servicio de los intereses generales".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que la norma acusada hace parte de una ley de la República.

El ejercicio de funciones públicas por particulares. Sujeción objetiva de éstos al poder disciplinario

Reitera la Corte los criterios expuestos en Sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993 en torno a los fundamentos constitucionales del régimen disciplinario previsto para los servidores del

Estado:

“La disciplina, que sujeta a los individuos a unas determinadas reglas de conducta “- Observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o Instituto”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua- es elemento necesario en toda comunidad organizada; factor esencial de su funcionamiento; presupuesto y requisito de su operatividad y eficacia, todo lo cual explica la existencia de regímenes disciplinarios tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

El derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento, merced a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado.

El derecho disciplinario es, pues, consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas.

Las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas. Según las voces del artículo 124 de la Constitución, “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.

Con arreglo al principio plasmado en el artículo 6º de la Constitución, al paso que los particulares únicamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por las mismas causas y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Esto quiere decir que, por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una

determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de hacer algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto.

La aludida responsabilidad guarda relación con la existencia de límites a toda función pública, los cuales están orientados por el postulado de su previa determinación y son propios del Estado de Derecho, toda vez que él implica el sometimiento de los particulares y de los servidores públicos a unas reglas generales y abstractas que impidan su comportamiento arbitrario. De allí que no haya empleo público que no tenga funciones detalladas en la Constitución, la ley o el reglamento (artículo 122 de la Carta Política).

Según la misma norma, "ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben" (subraya la Corte).

De acuerdo con el artículo 123, inciso 2º, de la Constitución, los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

He allí los fundamentos constitucionales de la responsabilidad disciplinaria y del consiguiente poder confiado a determinados órganos estatales.

Como puede observarse, el régimen disciplinario cobija a la totalidad de los servidores públicos, que lo son, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

El derecho disciplinario es uno solo, su naturaleza es la misma, bien que se aplique al personal que se encuentra al servicio de las cámaras legislativas o de las corporaciones administrativas, ya sea que se haga valer frente a los servidores públicos que pertenecen a la Rama Ejecutiva en cualquiera de sus niveles, o respecto de los funcionarios o empleados de la Rama Judicial. Y se ejerce también por servidores públicos que pueden pertenecer a cualquiera de las ramas u órganos, según lo que determine la Constitución o la ley, en diversas formas e instancias, tanto interna como externamente".

Ahora bien, siendo indudable que todo servidor público, por el hecho de serlo, queda sometido automáticamente a un régimen disciplinario, según los términos previstos por la Constitución y por la ley, el fundamento de su aplicación es subjetivo, pues tiene lugar con motivo y a partir de la investidura correspondiente radicada en el sujeto, en cuanto es titular genérico de las funciones públicas que su cargo implica, con total independencia de si las ha ejercido o no.

A la inversa, el particular, quien precisamente no se encuentra en la condición del servidor público, toda vez que no ha establecido un vínculo de dependencia o subordinación frente al Estado -en cualquiera de los cargos, organismos, entidades o corporaciones que hacen parte de su estructura-, ni percibe de él asignación o salario, está en principio exento del régimen disciplinario estatal y su responsabilidad ante las autoridades únicamente puede surgir de las transgresiones en que incurra en relación con los preceptos constitucionales y legales, tal como lo pregona el artículo 6º de la Carta Política.

Sinembargo, de nuestro sistema jurídico ha desaparecido hace mucho tiempo la separación absoluta y extrema entre las órbitas pública y privada en lo relacionado con las actividades que tienen por objeto la realización de los fines perseguidos por la sociedad y la satisfacción efectiva de sus necesidades.

La distinción subsiste, como corresponde al Estado de Derecho, pero la complejidad de las relaciones que deben establecerse en el seno de la colectividad y el necesario acomodamiento de las instituciones a las exigencias reales impuestas por la convivencia, han dejado atrás los moldes formalistas y los criterios herméticos, para dar paso a la concepción material de la cosa pública, a la creciente participación de todos en las decisiones que los afectan y al cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, con miras al servicio efectivo de la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º C.P.).

De allí resulta que, sin desconocer la libertad de las personas en su iniciativa y en sus actividades económicas y laborales, la Constitución haya previsto formas de vinculación de los particulares a la gestión de intereses y asuntos públicos sin que en virtud de ella pierdan su condición privada.

Así lo contemplan, entre otras normas, los artículos 2, 116, 123, 131, 221 (1º del Acto

Legislativo No. 2 de 1995), 246, 267, 277-9, 318, 340 (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996) y 365 de la Constitución, que autorizan el ejercicio de funciones públicas por personas particulares, en ciertas situaciones y previos determinados requisitos que la propia Carta o las leyes establecen, o que les permiten participar en actividades de gestión de esa misma índole.

Desde luego, tal ejercicio de funciones públicas no puede estar despojado de los necesarios controles ni hallarse exento de las responsabilidades que en sí mismo implica.

En los señalados eventos, el fundamento de la responsabilidad del particular es material y la aplicación del régimen disciplinario objetiva, ya que ni una ni otra atienden al estado o condición de quien actúa sino a la función pública que le ha sido encomendada y al interés, también público, que a ella es inherente.

Cambia así sustancialmente la lectura del artículo 6º de la Constitución Política, que ya no admite una interpretación literal sino sistemática: a la luz del conjunto de principios y preceptos constitucionales, el particular que se halla en cualquiera de las situaciones en las que el orden jurídico lo faculta para cumplir papeles que en principio corresponderían a organismos y funcionarios estatales, no puede ser mirado de modo absoluto bajo la óptica de una responsabilidad igual a la de los demás particulares, circunscrita apenas a su condición privada, ya que por razón de la tarea que efectivamente desarrolla, en la medida de ésta y en cuanto toca con el interés colectivo, es públicamente responsable por su actividad, sin que llegue por eso a convertirse -se repite- en servidor del Estado desde el punto de vista subjetivo.

El asunto planteado en la demanda radica en definir si la atribución de responsabilidades y funciones públicas en cabeza de particulares así como la correspondiente responsabilidad disciplinaria y el régimen al que, en virtud de ella, queda sometida la persona tan sólo pueden tener lugar a título estrictamente temporal o sería factible que se extendieran de modo indefinido o permanente.

La regla general, deducida del artículo 123 de la Constitución, es la de atribuciones apenas transitorias según lo que disponga el legislador: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas”.

No obstante, ante la existencia de varias disposiciones constitucionales que hacen posible el ejercicio permanente de función pública por particulares -tales son los casos de los notarios (artículo 131 C.P.), de las autoridades indígenas en ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (artículo 246 C.P.) y de la prestación de servicios públicos (artículo 365 C.P.), entre otros-, no puede afirmarse que la temporalidad deducida del enunciado artículo 123 de la Constitución sea regla absoluta y rígida que impida en cualquier caso el ejercicio de funciones públicas permanentes por personas privadas.

Si ello es así, no podía el legislador ignorar la diversidad de posibilidades al fijar el ámbito del poder disciplinario en la Ley 200 de 1995. Haber atado el control correspondiente al ejercicio temporal de la función pública en el caso de personas privadas, a sabiendas de que la propia preceptiva constitucional propicia situaciones de ejercicio permanente, habría llevado al contrasentido de que precisamente ellas -y no las de actividad pública transitoria- quedaran fuera de todo control disciplinario.

La Corte considera que el precepto acusado no está creando casos de actuación pública permanente a cargo de particulares -supuesto del cual parte el actor- sino reconociendo que, a la luz de la Constitución, ellas pueden darse y señalando como consecuencia la sujeción de quienes asuman su desempeño al régimen disciplinario que la Ley contempla.

No se encuentra, por tanto, motivo alguno de inconstitucionalidad de las expresiones impugnadas y así habrá de declararse.

Estímase necesario precisar que el ejercicio de funciones públicas por particulares, según lo visto, no incluye, para los fines de la Ley Disciplinaria, las relaciones contractuales entre el Estado y personas privadas, pues éstas son independientes en cuanto no las liga al ente público lazo alguno de subordinación.

Por otra parte, la Corte debe advertir que la norma objeto de proceso fija apenas el ámbito de aplicación de la normatividad disciplinaria e incluye allí a los particulares que ejerzan funciones públicas, lo cual no implica que el mismo precepto se haya ocupado en la definición íntegra del régimen disciplinario que el Estado puede aplicar a tales personas.

Con arreglo al principio de legalidad, que surge claramente para los particulares del artículo 6º de la Constitución, y según el postulado del debido proceso, cuya vigencia estricta en los

procesos disciplinarios ha proclamado la doctrina constitucional, la incorporación de los particulares que ejercen funciones públicas como sujetos pasibles del poder disciplinario no representa ni podría representar, so pena de flagrante oposición a los mandatos superiores, una norma abierta que de modo automático exponga a quien se halla en tal hipótesis al escrutinio arbitrario de su actividad por parte de los organismos que ejercen el poder disciplinario y a la expectativa de posibles procesos y sanciones ajenos a reglas legales predeterminadas o al derecho de defensa.

Lo que se declara exequible en esta ocasión es únicamente la expresión demandada y su implicación fundamental, cual es la de que los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente están sujetos al régimen disciplinario que la ley disponga.

Corresponde, entonces, al legislador establecer ese régimen, consagrar las faltas que pueden imputarse a las personas en dicha situación, estatuir las reglas procesales aplicables y las pertinentes sanciones, sin que pueda entenderse que se les traslada en bloque el régimen consagrado para los servidores públicos.

La constitucionalidad de las correspondientes disposiciones habrá de verificarse en su momento, por lo cual no resulta ni se desprende de la que ahora se declara.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, la palabra “permanente”, del artículo 20 de la Ley 200 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General