

C-417-93

Sentencia No. C-417/93

RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA-Jueces/PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL

DEL JUEZ

La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados no puede abarcar el campo funcional, esto es el que atañe a la autonomía en la interpretación y aplicación del derecho según sus competencias. Por consiguiente, el hecho de proferir una sentencia judicial en cumplimiento de la función de administrar justicia no da lugar a acusación ni a proceso disciplinario alguno. Si se comprueba la comisión de un delito al ejercer tales atribuciones, la competente para imponer la sanción es la justicia penal en los términos constitucionales y no la autoridad disciplinaria. Ello resulta de la autonomía garantizada en los artículos 228 y 230 de la Constitución.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA/SALA DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Funciones/FUERO DISCIPLINARIO ESPECIAL

La norma del artículo 9º, numeral 3º, del Decreto 2652 de 1991, es inconstitucional en cuanto confiere a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura atribuciones que la Constitución Política no le otorga y que, por el contrario, ha confiado expresamente a otra rama del poder público, lo cual, por contera, afecta el fuero especial que ampara a los magistrados de las altas corporaciones de justicia. La Constitución quiso preservar entre las jurisdicciones que conforman la administración de justicia un nivel equivalente, impidiendo que la una tuviese prelación sobre la otra. Cuando el Constituyente deseó establecer alguna competencia de un alto tribunal en relación con los magistrados de otro, lo hizo de modo expreso y claro.

DERECHO DISCIPLINARIO

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.

FUNCIONARIO JUDICIAL/EMPLEADO JUDICIAL/REGIMEN DISCIPLINARIO/PROCESO DISCIPLINARIO/ACTO JURISDICCIONAL

La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás. Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción. Mal podría, entonces, negárseles tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el Constituyente. Eso ocasionaría el efecto -no querido por la Carta- de una

jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.

EMPLEADO JUDICIAL-Faltas disciplinarias/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION/PROCESO DISCIPLINARIO

La Procuraduría General de la Nación es el organismo que goza, por mandato constitucional, de una cláusula general de competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los empleados, en ejercicio de un poder que prevalece sobre el de otros órganos estatales. Lo dicho es suficiente para concluir que las palabras "...y empleados...", que hacen parte del artículo demandado, son inconstitucionales y así habrá de declararlo la Corte.

Ref.: Expediente D-243

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 del Decreto 1888 de 1989.

Actor: EDGAR EDUARDO CORTES PRIETO

Magistrado Ponente:

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Decide la Corte sobre la acción de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano EDGAR EDUARDO CORTES PRIETO contra el artículo 51 del Decreto 1888 de 1989, que dice:

"DECRETO 1888 de 1989

(Agosto 23)

Por el cual se modifica el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 30 de 1987 y oída la comisión por ella establecida,

DECRETA:

TITULO VII

Disposiciones finales

Artículo 51.- Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios y empleados judiciales son actos jurisdiccionales, no susceptibles de acción administrativa".

Alega el actor que la transcrita norma quebranta los mandatos de los artículos 13 y 29 de la Constitución.

Según la demanda, cuando la disposición acusada establece que las providencias dictadas en

materia disciplinaria en relación con funcionarios y empleados judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso administrativa, desconoce la garantía según la cual todas las personas tienen los mismos derechos, en este caso el de poder acudir a la jurisdicción especial que eventualmente pueda corregir cualquier vicio que haya afectado al proceso disciplinario.

Señala que, además de discriminar en contra de los empleados judiciales, el artículo impugnado vulnera la garantía del debido proceso, pues al no señalar qué recursos proceden ni ante quién deben instaurarse contra la decisión jurisdiccional, elimina la posibilidad de su revisión por parte del superior jerárquico o de una jurisdicción especial y deja en el total desamparo al empleado judicial si hubo irregularidades en el trámite del informativo.

II. DEFENSA

El Ministerio de Justicia, por conducto de apoderado, presentó en término un escrito enderezado a la defensa de la disposición demandada, en cuyos apartes principales expresa:

“La misma Constitución de 1991 estableció la jurisdicción disciplinaria aplicable a los funcionarios y empleados que presten sus servicios a la Rama Judicial como función pública asignada a ciertos órganos dotados de competencias judiciales especiales cuyo cometido consiste en asegurar la pronta y eficiente administración de justicia que es una de las funciones fundamentales del Estado.

Con la creación de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, se organizó la jurisdicción disciplinaria, que indudablemente se trata de una auténtica creación de derecho público con autonomía constitucionalmente consagrada.

Y es así que encontramos el artículo 116 de nuestra Carta, que le atribuye la función de administrar justicia al Consejo Superior de la Judicatura -por ende a los Consejos Seccionales, ya que éstos son parte de aquel-, a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y a los Jueces. Y el artículo 256 idem desarrolla las facultades judiciales atribuidas al “Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley”.

En este orden de ideas, la Jurisdicción Disciplinaria para los funcionarios y empleados al servicio de la Rama Judicial está compuesta por las entidades antes enunciadas, que obviamente como cualquier otra jurisdicción, cada uno de sus órganos tiene competencias preestablecidas -unas fijadas por la Constitución y otras por la ley-, al igual que está determinado el procedimiento a seguir.

Y en cuanto a ese procedimiento, los funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial tienen un régimen disciplinario especial, el cual está contemplado básicamente en el Decreto Extraordinario 1888 de 1989.

En él se describen las conductas que se tipifican como faltas disciplinarias, las cuales a su vez están divididas en faltas contra la dignidad de la administración de justicia y en faltas

contra la eficacia de la justicia, cumpliendo de este modo la definición previa de la falta”.

(...)

“Como se puede apreciar, en las normas que rigen el proceso disciplinario para los funcionarios y empleados que prestan su servicio a la Rama Judicial no se viola ningún derecho ni principio, ya que estas personas serán juzgadas de conformidad con una serie de garantías preestablecidas por la ley y no con base en la sola discrecionalidad de los órganos y poderes constituidos; el procesado cuenta con plenas oportunidades de defensa tales como interposición de recursos (salvo las excepciones legales, que de acuerdo con el artículo 31 de la Carta son permitidas), presentar y controvertir pruebas, asesorarse de un abogado, impedimentos y recusaciones, prescripción de la acción y de la sanción, etc.

Analizando en conjunto las normas contentivas del régimen disciplinario aplicable a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, encontramos que estas contienen tanto el derecho sustancial como el adjetivo, al igual que todos los elementos y objetivos de una jurisdicción, como son: derecho de la autoridad a conocer una cuestión determinada, lo cual corresponde a la instrucción del caso; potestad para constreñir a las partes a comparecer en juicio; fuerza para el cumplimiento de las medidas compulsoras dentro del proceso, como la suspensión provisional del funcionario o empleado investigado; facultad de dictar sentencia con efecto obligatorio para el procesado; esto en relación a los elementos; y en cuanto a los objetivos: la organización de la administración de justicia mediante la determinación del número de jueces, requisitos para desempeñar el cargo, forma de designación, etc; la regulación de la competencia de los funcionarios que administran justicia disciplinaria o sea de los asuntos atribuidos a cada cual, para evitar la arbitrariedad en el conocimiento de las investigaciones disciplinarias; el procedimiento o forma de actuación ante los funcionarios competentes, para evitar el arbitrio judicial y hacer imperar el orden en el debate”.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio No. 198 del 20 de mayo, solicita a la Corte que declare la inexecutable del precepto acusado, sobre la base de los siguientes argumentos:

“El derecho disciplinario se encuentra establecido tanto para la Rama Ejecutiva, como para la Judicial y Legislativa; el Estado cumple la función disciplinaria a través de las autoridades administrativas o de acuerdo con su competencia, por autoridades legislativas y judiciales.

Sin embargo la naturaleza de tal función es una sola, no importa el órgano del poder público que la cumpla. Se trata de la misma función circunstancialmente desempeñada por una u otra rama del poder. En otros términos no es la persona jurídica de derecho público la que le concede naturaleza al acto que expide.

Fue uniforme la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de lo plasmado en sentencia 35 de marzo 14 de 1991, y del Consejo de Estado en atribuirle naturaleza administrativa a la función disciplinaria”.

(...)

“No obstante, la norma acusada a más de asignar naturaleza judicial a lo que es eminentemente administrativo, se dirige a dos categorías de servidores judiciales los funcionarios y los empleados, diferentes en cuanto a su tratamiento: en Jueces y Magistrados el juzgamiento de la conducta que da lugar a la investigación disciplinaria y a la consecuente decisión, se produce por autoridad o instancia imparcial; en los empleados, cuando de faltas de conocimiento de única instancia se trata, es el mismo superior quien de oficio abre proceso disciplinario contra su subalterno lo que acarrea en abstracto la ocurrencia de parcialidad, excluído el evento en que resulte el implicado sancionado con destitución. (Artículo 30 Decreto 1888 de 1989).

La generalidad de la norma, cuyo contenido pragmático permite identificar dos estructuras distintas, a partir de las cuales se impone la sanción disciplinaria, viola en la eventualidad en que la decisión procede de un funcionario que es juez y parte, el principio de la imparcialidad ínsito en el debido proceso y además el de la igualdad en el tratamiento así descrito, no solo respecto a la distinción entre funcionarios y empleados al interior de la Rama, sino también frente a otros servidores del Estado que tienen la posibilidad de recurrir ante una instancia imparcial, cuando la decisión les es adversa.

En el carácter general de la disposición acusada se evidencia un desequilibrio innecesario entre la autonomía de la Rama Judicial que la Carta institucionaliza y la jurisprudencia reconoce y las garantías constitucionales ya señaladas.

En la hipótesis propuesta de justicia retenida (juez parte) deben respetarse los derechos y las garantías que la Constitución consagra. El principio de la autonomía, bien entendido, resulta fácilmente compatible con las garantías constitucionales del debido proceso, así que sólo el entendimiento del primero como caprichosa autarquía puede generar una tensión con los segundos.

De otra parte y aún siendo ajena la autonomía de la Rama al tema que nos ocupa, cabría preguntarse si tal independencia entendida como tendencia hacia el aislamiento y hacia la ausencia de controles externos, se contrapone al balance de frenos y contrapesos que caracteriza a un Estado demoliberal en cuando apuntalado sobre la idea de la tridivisión de los poderes y que la Carta de 1991 ha redefinido junto con la intervención del Ministerio Público...”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es el tribunal competente para resolver de manera definitiva sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, pues el Decreto 1888 de 1989, al cual pertenece el artículo en cuestión, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 30 de 1987, es decir que se verifica el supuesto previsto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

Esa competencia no se disminuye ni afecta por la circunstancia de que el mismo precepto haya sido declarado exequible por la H. Corte Suprema de Justicia cuando tenía a su cargo las funciones de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, pues tal decisión

tuvo lugar el 14 de marzo de 1991 (Sentencia No. 35. C.S.J. Sala Plena. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz), cuando todavía estaba vigente la Carta Política hoy derogada. Ello significa que el juicio de constitucionalidad relativo al fondo de la norma se adelantó con respecto a la normatividad constitucional entonces imperante, luego la cosa juzgada en relación con dicha sentencia no puede hacerse valer ante la Constitución de 1991, pues debe establecerse si respecto de los principios y mandatos de ésta la disposición acusada conserva su validez.

La Constitución ha confiado a esta Corte la delicada función de guardar su integridad y supremacía, otorgándole así la máxima autoridad en la materia, lo cual preserva la coherente y armónica interpretación y la cabal aplicación de las normas fundamentales.

Al ejercer su competencia, la Corte Constitucional debe fallar dentro de la más absoluta autonomía, por lo cual en el presente caso, antes de entrar a resolver es indispensable que establezca si sus magistrados, por hacer parte de la Rama Judicial, estarían eventualmente cobijados por la norma acusada.

Para ese efecto, se verificará la constitucionalidad del artículo 9º, numeral 3, del Decreto 2652 de 1991 que, por referirse a la competencia disciplinaria de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, constituye con la disposición cuestionada una proposición jurídica completa.

El artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, relativo al régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la la Corte Constitucional, señala que ésta se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas sobre las que debe decidir.

Aplicando este precepto, la Corte fallará en la presente sentencia sobre la exequibilidad del mencionado precepto legal, dada su unidad normativa con el artículo impugnado.

El texto de la norma es del siguiente tenor literal:

“Artículo 9º.- Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior:

(...)

3. Conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y el Fiscal General, por causa distinta a la indignidad por mala conducta, así como de los magistrados de los tribunales y consejos seccionales y de los demás funcionarios cuya designación corresponda al Consejo Superior.

De las faltas disciplinarias en que incurran los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura conocerá en única instancia una sala especial integrada por los conjuces de la Corporación”.

La Constitución Política ha plasmado una estructura institucional coherente dentro de la cual el Presidente de la República, los magistrados de las altas corporaciones mencionadas en la norma y el Fiscal General de la Nación gozan de fuero especial en lo que concierne a su

juzgamiento.

Señala el artículo 174 de la Carta que “corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”.

Por su parte, el artículo 178 establece que la Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones:

“3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República, o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación”.

El numeral 4 del mismo artículo atribuye a la Cámara:

“4. Conocer las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas la acusación ante el Senado”.

De las transcritas normas se desprende que los citados funcionarios, dada su alta investidura y la necesaria autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente están sometidos al escrutinio y juicio del Senado de la República, cuando incurran en las faltas que la Constitución contempla, y al de la Corte Suprema de Justicia -Sala Penal- cuando se trate de la comisión de delitos. Por tanto, en razón del mismo fuero, se hallan excluidos del poder disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura que, en los términos del artículo 257, numeral 3, de la Constitución, ha de ejercerse por dicha Corporación sobre los funcionarios de la Rama Judicial carentes de fuero y sobre los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

Se trata de garantizar, como lo hace la Constitución mediante tales normas, que no exista ninguna clase de interferencia por parte de unos órganos judiciales en las funciones que ejercen otros con igual rango constitucional. Ello armoniza con la garantía de autonomía funcional de los jueces plasmada en sus artículos 228 y 230 de la Constitución.

Debe dejarse en claro que las faltas que pueden servir de fundamento a una posible acusación contra dichos funcionarios son tan sólo las constitucionales, es decir las que establece el artículo 233 de la Carta Política: rendimiento no satisfactorio y mala conducta, el primero previa evaluación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículos 256, numeral 4, de la Constitución y 11, numeral 5, del Decreto 2652 de 1991) y la segunda de acuerdo con la tipificación que de las causas que la configuran haga la ley (artículo 124 C.N.).

Dice así la norma:

Obsérvese que, a diferencia de la Constitución anterior, en cuyo artículo 102 se preveían

también causas legales para dicho juzgamiento ante el Senado, el artículo 178, numeral 3, del actual ordenamiento circunscribe los procesos que puede adelantar esa Corporación a causas constitucionales.

Es necesario advertir, por otra parte, que la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados no puede abarcar el campo funcional, esto es el que atañe a la autonomía en la interpretación y aplicación del derecho según sus competencias. Por consiguiente, el hecho de proferir una sentencia judicial en cumplimiento de la función de administrar justicia no da lugar a acusación ni a proceso disciplinario alguno.

Ahora bien, si se comprueba la comisión de un delito al ejercer tales atribuciones, la competente para imponer la sanción es la justicia penal en los términos constitucionales y no la autoridad disciplinaria. Ello resulta de la autonomía garantizada en los artículos 228 y 230 de la Constitución.

Sobre esta autonomía la Corte Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse en los siguientes términos:

“El principio democrático de la autonomía funcional del juez, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aún cuando el superior jerárquico debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (artículo 31 de la Constitución), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales pero sin imponer su criterio personal en relación con el asunto controvertido. De ningún modo se podría preservar la autonomía e independencia funcional de un juez de la República si la sentencia por él proferida en un caso específico quedara expuesta a la interferencia proveniente de órdenes impartidas por otro juez ajeno al proceso correspondiente, probablemente de especialidad distinta y, además, por fuera de los procedimientos legalmente previstos en relación con el ejercicio de recursos ordinarios y extraordinarios.

Téngase presente que en el Estado de Derecho no son admisibles las atribuciones implícitas ni las facultades de alcance indeterminado, lo cual equivale al rechazo del acto proferido por quien carece de autoridad previa y claramente definida por norma positiva para actuar en la materia correspondiente (artículos 6º, 122 y 123 de la Constitución).

De este postulado se concluye con facilidad que en el campo de la administración de justicia quien cumpla tan delicada función pública únicamente puede hacerlo revestido de jurisdicción y competencia. Ya que la segunda tiene a la primera por presupuesto, si falta la jurisdicción tampoco se tiene la competencia para fallar en el caso concreto”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 de octubre 1 de 1992).

Estos principios deben reafirmarse ahora, pues habiendo establecido el Constituyente ramas y jurisdicciones autónomas y separadas (Títulos V y VIII de la Constitución) y dadas las características de desconcentración y autonomía con las cuales el artículo 228 de la Carta ha distinguido la función judicial, de ninguna manera encajaría dentro de la normativa

fundamental un sistema que permitiera a un juez de jurisdicción distinta, o a órganos o ramas diferentes, invadir la esfera de esa autonomía funcional sometiendo a juicio el fondo de las decisiones judiciales.

Téngase en cuenta que las faltas correspondientes deben ser debidamente probadas con arreglo a las normas del debido proceso y que sobre ellas se requiere concepto del Procurador General de la Nación, según dispone el artículo 278, numeral 2, que textualmente dispone:

“Artículo 278.- El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

(...)

2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial”.

Ahora bien, el fuero al que se alude incluye no solamente el juicio ante el Senado sino la competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de hechos punibles, según mandato del artículo 235 de la Constitución, a cuyo tenor:

“Artículo 235.- Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

(..)

2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3”.

Así, pues, la norma del artículo 9º, numeral 3º, del Decreto 2652 de 1991, es inconstitucional en cuanto confiere a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura atribuciones que la Constitución Política no le otorga y que, por el contrario, ha confiado expresamente a otra rama del poder público, lo cual, por contera, afecta el fuero especial que ampara a los magistrados de las altas corporaciones de justicia.

En consecuencia, habrán de ser declaradas inexecutable las siguientes frases del numeral en mención:

“...los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y el Fiscal General, por causa distinta a la indignidad por mala conducta, así como de...”

“De las faltas disciplinarias en que incurran los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura conocerá en única instancia una sala especial integrada por los conjuces de la Corporación”.

El fuero constitucional en referencia no equivale a un privilegio en favor de los funcionarios que a él puedan acogerse, según la Constitución. Tampoco asegura un juicio menos estricto que el aplicable a los demás servidores estatales; por el contrario, es tanto o más exigente,

pues se ejerce por otra rama del poder público. Se trata de una garantía institucional de mayor control, freno y contrapeso, tal como corresponde al sistema jurídico en el Estado de Derecho (arts. 1 y 113 C.N.)

La estructura de la Constitución de 1991 es distinta de la que presentaba la anterior y no se pueden utilizar los mismos criterios e idénticos conceptos para su análisis.

Así, en la materia de que se trata difieren fundamentalmente, pues mientras la Carta derogada (artículo 217, 3º del Acto Legislativo No. 1 de 1968) atribuía expresamente al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas disciplinarias de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la actual no lo hace con el Consejo Superior de la Judicatura. A éste ordena y a los consejos seccionales, que, de acuerdo con la ley, examinen la conducta y sancionen las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial (artículo 268, numeral 3º), en tanto que, de manera contundente, estatuye un régimen propio y especial que constituye fuero, para el juzgamiento -también de la conducta- de los magistrados de las altas corporaciones (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura), entre otros funcionarios, taxativamente señalados, en cuya virtud compete al Senado, previa acusación de la Cámara y por causas constitucionales, imponer las sanciones pertinentes.

Obsérvese, además, que, como en esta misma sentencia se resalta, la Constitución quiso preservar entre las jurisdicciones que conforman la administración de justicia un nivel equivalente, impidiendo que la una tuviese prelación sobre la otra. Cuando el Constituyente deseó establecer alguna competencia de un alto tribunal en relación con los magistrados de otro, lo hizo de modo expreso y claro, como cuando atribuyó a la Corte Suprema de Justicia el juzgamiento de la conducta de los miembros de las otras corporaciones y de sus propios magistrados por razones de naturaleza penal (artículo 235, numeral 2, C.N.).

3. El régimen disciplinario

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.

En lo que concierne al Estado, no podría alcanzar sus fines si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas.

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.

La Constitución Política de 1991 no concentra la función disciplinaria en cabeza de un organismo único, aunque establece una cláusula general de competencia en la materia a cargo de la Procuraduría General de la Nación. A ésta encomienda la atribución de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” (artículo 277, numeral 6º C.N.).

Esa competencia de la Procuraduría se ejerce respecto de todo funcionario o empleado, sea cualquiera el organismo o rama a que pertenezca, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución. En cuanto a éstos se refiere, como ya se dijo, el Procurador General tan sólo tiene a su cargo la función de emitir concepto dentro del proceso que adelante la autoridad competente (artículo 278, numeral 2, C.N.).

Con respecto a los funcionarios judiciales que carecen de fuero se aplica el artículo 278, numeral 1, de la Constitución, que dice:

“Artículo 278.- El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo”.

De conformidad con lo previsto en el artículo 256, numeral 3º, de la Constitución, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, la atribución de “examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley”, sin perjuicio de la atribución que la Constitución confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario (artículo 277, numeral 6º C.N.). En el evento en que la Procuraduría General de la Nación ejerza este poder sobre un funcionario judicial en un caso concreto, desplaza al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria- o al Consejo Seccional correspondiente y al superior jerárquico, evitando así dualidad de procesos y colisión de competencias respecto de un mismo hecho. El desplazamiento se produce, en aplicación de la nombrada norma constitucional, dado el carácter externo del control que ejerce el Procurador.

En síntesis, las normas anteriores, interpretadas armónicamente, deben ser entendidas en el sentido de que, no siendo admisible que a una misma persona la puedan investigar y sancionar disciplinariamente dos organismos distintos, salvo expreso mandato de la Constitución, los funcionarios de la Rama Judicial -esto es aquellos que tienen a su cargo la función de administrar justicia (jueces y magistrados, con excepción de los que gozan de fuero constitucional)- pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a menos que se produzca el indicado desplazamiento hacia el control externo de la Procuraduría. Los empleados de la Rama Judicial -es decir aquellos servidores que no administran justicia- están sujetos al juicio de sus superiores jerárquicos, sin detrimento de la competencia preferente de la Procuraduría General de la Nación.

4. Constitucionalidad parcial de la norma acusada

La disposición demandada atribuye naturaleza jurisdiccional a unas determinadas providencias proferidas en materia disciplinaria: concretamente a las que se dicten en relación con funcionarios y empleados judiciales.

Puesto que se trata de una categorización de origen legal, es menester verificar si ella se ajusta a los mandatos constitucionales, o si, por el contrario, no surge de éstos.

Ya que la norma acusada, al calificar como jurisdiccionales las providencias mediante las cuales se impone sanción disciplinaria a funcionarios o empleados judiciales, excluye expresamente toda posibilidad de acción ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sería el caso de entrar en el análisis material acerca del contenido -administrativo o jurisdiccional- de tales actos, con el objeto de verificar si ello encaja dentro de la preceptiva fundamental.

No obstante, tal examen resulta innecesario e improcedente, toda vez que, en cuanto se refiere a funcionarios judiciales, la propia Constitución ha señalado el órgano encargado de investigar su conducta y de imponer las correspondientes sanciones -la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura- y ha otorgado el rango de providencias judiciales a los actos mediante los cuales dicho órgano se pronuncia.

En efecto, dispone el primer inciso del artículo 116 de la Constitución:

“Artículo 116.- La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar”.

El artículo 254 divide el Consejo Superior de la Judicatura en dos salas, una de las cuales tiene a su cargo funciones jurisdiccionales.

Es claro que dicha Sala fue creada con el fin de garantizar que, dentro de la propia Rama Judicial, un organismo autónomo de alto rango con funciones de naturaleza jurisdiccional tuviera a su cargo la tarea de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la misma, con la excepción de aquellos que gozan de fuero constitucional (artículo 256, numeral 3, de la Constitución).

En otros términos, al crearse el Consejo Superior de la Judicatura, se instituyó un órgano imparcial e independiente, al cual se encomendó por la Constitución la misión de administrar justicia en materia disciplinaria, en el interior de la Rama Judicial y, por fuera de ella, en relación con los abogados. Así lo ha reconocido explícitamente la jurisprudencia de esta Corte:

“La Corte encuentra que la creación del Consejo Superior de la Judicatura obedece a varios propósitos del Constituyente, entre los que está la idea de modernizar y transformar las funciones correspondientes a la administración de los recursos económicos y de personal de la justicia, y la del fortalecimiento de la actividad disciplinaria, garantizando el mantenimiento de elementos doctrinarios y de distribución de competencias orgánicas y funcionales de los distintos poderes públicos que, en especial, se relacionan con la autonomía de integración y de orientación de la misma Rama Judicial”.

(...)

“Además, a dicho organismo le compete cumplir funciones disciplinarias y algunas judiciales, que corresponden a la Sala Disciplinaria, como las de examinar la conducta y sancionar, en las instancias que señale la ley, las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como la de los abogados en el ejercicio de su profesión y la de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones (arts. 256 de la C.N. y 10º del Decreto 2652 de 1991)”.

(...)

“En efecto, como se ha advertido anteriormente, la Constitución crea dos Salas autónomas (la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Administrativa art. 254 C.N.), a las que por su separación, origen, denominación y finalidad implícita, les ha prescrito un funcionamiento separado, respecto de las funciones constitucionales que a su naturaleza y finalidad correspondan.

Así la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha sido creada orgánica y funcionalmente en forma autónoma. En efecto, fue creada únicamente para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, que, por constituir función pública de administración de justicia actúa como órgano autónomo y con independencia de sus nominadores (art. 228 C. Pol.). Por consiguiente a esta Sala no puede atribírsele funciones constitucionales administrativas”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-265 del 8 de julio de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz).

La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás (Título VIII, capítulo 7 de la Carta). Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso Administrativa, si se admitiera la tesis sostenida por el Procurador en este proceso, pues la Constitución no lo prevé así. Mal podría, entonces, negárseles tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el Constituyente. Eso ocasionaría el efecto -no querido por la Carta (artículos 228 y 230 C.N.)- de una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.

Vistas así las cosas, la norma sometida a estudio no choca con la Constitución en lo atinente a funcionarios judiciales, desde luego teniendo presente el ya mencionado poder disciplinario preferente en cabeza de la Procuraduría. Por el contrario, a ese respecto el canon legal en controversia desarrolla el mandato del artículo 256, numeral 3, del Estatuto Fundamental.

Otro es el caso de los empleados judiciales, es decir, el personal subalterno o de apoyo de la Rama Judicial, que no tiene a su cargo la función de administrar justicia. Estos no están comprendidos dentro del ámbito de competencia del Consejo Superior de la Judicatura, tal como surge del mencionado numeral 3 del artículo 256 de la Constitución, que en modo alguno alude a ellos, mientras que el artículo 277, numeral 6, de la Carta dispone:

“Artículo 277.- El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

Preferencia, según el Diccionario de la Academia Española de la Lengua es “primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento”; “Elección de una cosa o persona, entre varias”.

Aplicado este concepto al asunto que nos ocupa, significa que la Procuraduría General de la Nación es el organismo que goza, por mandato constitucional, de una cláusula general de competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los empleados, en ejercicio de un poder que prevalece sobre el de otros órganos estatales.

Lo dicho es suficiente para concluir que las palabras “...y empleados...”, que hacen parte del artículo demandado, son inconstitucionales y así habrá de declararlo la Corte.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991 y oído el concepto del Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE, por desconocer el fuero constitucional de los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, el numeral 3º del artículo 9 del Decreto 2652 de 1991 en los siguientes apartes:

“...los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y el Fiscal General, por causa distinta a la indignidad por mala conducta, así como de...”

(...)

“De las faltas disciplinarias en que incurran los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura conocerá en única instancia una Sala especial integrada por los conjuces de la Corporación”.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 51 del Decreto 1888 de 1989, excepto las palabras “...y empleados”, que se declaran INEXEQUIBLES.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado