

C-559-94

Sentencia No. C-559/94

COSA JUZGADA

REF.: PROCESO D - 644

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 136 literal c) del Decreto Número 2699 de Noviembre 30 de 1991, “por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”.

MATERIA:

Inhabilidad para ser designado o desempeñar cargo o empleo en la Fiscalía General de la Nación.

ACTOR:

JORGE LUCAS TOLOSA CAÑAS

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobado por Acta No. 63 de Diciembre 6 de 1994.

Santa Fe de Bogotá, D.C., Diciembre seis (6) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda que ante esta Corporación presentó el ciudadano JORGE LUCAS TOLOSA CAÑAS contra el artículo 136 literal c) del Decreto 2699 de 1991, “por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días, para

efectos de asegurar la intervención ciudadana; se envió copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría General de la Presidencia de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Fiscal General de la Nación, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, el cual se toma de la publicación oficial del Decreto No. 2699 de Noviembre 30 de 1991, que tuvo lugar en el Diario Oficial No. 40.190 del sábado 30 de noviembre de 1991. Lo acusado aparece destacado en negrillas y subrayado.

“DECRETO 2699 DE 1991

(noviembre 30)

Por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación,

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el literal a) del artículo transitorio 5, del capítulo 1 de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de Colombia, previa consideración y no improbación por la Comisión Especial,

D E C R E T A:

“...

TITULO VII

DEL REGIMEN DISCIPLINARIO

(....)

CAPITULO QUINTO

De las inhabilidades

“Artículo 136. No podrán ser designados ni desempeñar cargo o empleo en la Fiscalía

General de la Nación:

....

“c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad.

...”

III. LOS FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

El ciudadano JORGE LUCAS TOLOSA CAÑAS considera que la norma anteriormente transcrita, viola los artículos 13, 25 y 29 de la Constitución Política.

Según el actor, el literal c) del artículo 136 transcrito, es una copia del literal c) del artículo 3° del Decreto 1888 de 1989, que cobijaba a los funcionarios y empleados de la rama judicial, y que fué declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-546 de 1993, con Ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, por exceder el marco fijado por el legislador ordinario en la Ley 30 de 1987.

Sostiene además, que el Presidente de la República excedió las facultades conferidas por las disposiciones transitorias de la Constitución, pues se le facultó para: “a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal” (artículo 5° Transitorio de la Constitución), y no para que legislara sobre inhabilidades, reproduciendo un texto que fue declarado inexecutable contrariando preceptos de la nueva Carta Política y de la Ley 153 de 1887.

Señala que aunque la norma se origina directamente de las facultades que confirió el constituyente al Ejecutivo, a éste le está vedado reproducir normas avenidas con la ley estatutaria y la Constitución; además a su juicio, contradice la inhabilidad que pretende consagrar y consecuentemente lesiona a una clase laboral, cual es la rama judicial.

Estima vulnerados los derechos a la igualdad, debido proceso y trabajo, por los motivos que se exponen a continuación:

a) En relación con el derecho a la igualdad, manifiesta que la continuidad del precepto normativo en la legislación positiva, introduce una odiosa discriminación, pues no obstante estar cumpliendo cada una idénticas funciones, para la Rama Judicial no se le aplica la inhabilidad por la declaratoria de la inexequibilidad de que fue objeto, en tanto que a los funcionarios adscritos a la Fiscalía General de la Nación si se les aplica el precepto acusado.

b) Por su parte, considera vulnerado el artículo 25 de la Carta, pues señala que la suspensión del cargo o empleo de un miembro de la Fiscalía General de la Nación, derivado de una medida cautelar como la detención preventiva con beneficio de excarcelación, está en abierta contradicción con el precepto constitucional, no sólo por configurar una especie de doble sanción, sino además, por reprimir las facultades y funciones de los fiscales que tienen que administrar justicia, quienes se ven constantemente denunciados por presuntas detenciones arbitrarias.

Así, “preceptos como el demandado abren una brecha en las propias labores de quienes administran justicia y conculcan la libertad y el derecho al trabajo, los discrimina y pone en condición de inferioridad laboral frente a otros funcionarios de la rama judicial con idénticas funciones”.

c) Finalmente, en cuanto al artículo 29 constitucional, estima que se conculca el principio de la presunción de inocencia, pues éste debe prevalecer en el curso de toda la actuación penal hasta tanto no se produzca una declaración judicial definitiva sobre la responsabilidad penal del sindicado o acusado. Las sanciones que impone el precepto demandado, implican anticipar un castigo que no autoriza ninguna legislación de Estado de derecho.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Durante el término de fijación en lista, el entonces Fiscal General de la Nación, doctor Gustavo De Greiff Restrepo, presentó un escrito solicitando a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

Considera que el contenido de la norma impugnada es una reproducción del literal c) del Decreto 1888 de 1989, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional; pronunciamiento que no puede incidir en forma alguna en el espíritu mismo de la inhabilidad consagrada en el literal c) del artículo 136 del decreto 2699 de 1991, por cuanto en el caso

que se analiza, la suspensión se origina como forzosa consecuencia de la situación allí consagrada: es decir, se trata de una decisión administrativa que debe tomar el funcionario competente y para decretarla basta que esa autoridad se haya informado de la vigencia de la medida de aseguramiento o de la resolución de acusación o su equivalente, no siendo entonces pertinente la formulación de ninguna orden sobre el particular.

Así, la suspensión a que se refiere la norma es una medida precautelativa que tiende a defender la dignidad de la investidura judicial y administrativa, la cual resultaría gravemente menoscabada si pudieran continuar ejerciéndola quienes públicamente y en desarrollo del correspondiente proceso penal son sindicados, como en el efecto sucede por la comisión de posibles delitos dolosos.

En relación con la Sentencia No. C-546 de 1993, proferida por la Corte Constitucional, concluye que la inexequibilidad del literal c) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989 tuvo como causa el exceso del marco fijado por el legislador ordinario en el artículo 1° de la Ley 30 de 1987, por lo que no puede hacerse extensiva a la normatividad que rige para la Fiscalía General de la Nación, ya que su Estatuto Orgánico en forma alguna es consecuencia de las atribuciones contenidas en la mencionada Ley 30 de 1987, pues solamente y con ocasión de la reforma constitucional de 1991, se creó la Fiscalía General de la Nación, organismo que posee estatutos especiales y un conjunto de normas que se expidieron con fundamento en el mandato contenido en la Constitución Política.

Por lo anterior, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma cuestionada por no violar ningún precepto constitucional ni legal, ni ser reproducción de una norma declarada inexecutable.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 498 de septiembre 8 de 1994, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, envió a esta Corporación el concepto de rigor en relación con la demanda formulada contra el literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991, solicitando declarar su exequibilidad.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público, que “si bien es indiscutible la identidad tanto gramatical como de ingredientes normativos de la prohibición contenida en los textos de los

literales c) de los artículos 3o. y 136 de los Decretos 1888 y 2699, respectivamente, no cabe duda que el segundo no es una reproducción jurídica del primero, puesto que ha sido concebido para regular las inhabilidades de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, mientras que aquél lo fue para tratar el mismo tema pero referido a los funcionarios y empleados de la llamada “rama jurisdiccional” en vigencia de la Carta de 1886”.

Así las cosas, señala el señor Procurador, “no habría razón alguna para predicar una especie de “inconstitucional heredada” por cuanto la declaratoria de inexequibilidad mencionada, se produjo por un aspecto formal, que no vedaba hacia el futuro su reproducción ni su consignación en otro campo de aplicación, por cuanto su razonabilidad jurídica no fue objeto de reproche constitucional alguno”.

De otra parte, sostiene que la probidad y moralidad exigida a todo servidor público, y en particular a los jueces y empleados de la Rama Judicial, así como de los servidores de la Fiscalía General de la Nación, es ingrediente normativo indispensable que se traduce en la prohibición legal, entendida como inhabilidad.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional acerca de las inhabilidades, estima que éstas no tienen carácter sancionatorio, sino que por el contrario constituyen una garantía no punitiva de la moralidad administrativa, ajenas a la responsabilidad penal que pueda deducirse al infractor, por lo cual en manera alguna su institucionalización puede constituirse -como lo pretende el actor-, en una doble sanción o en violación de la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 superior.

En virtud a lo anterior y conforme al reconocimiento constitucional de un régimen autónomo para la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General, omnicompreensivo de las inhabilidades e incompatibilidades especiales para funcionarios y empleados de su dependencia (arts. 253 y 5o. transitorio CP.), tiene soporte la disposición acusada, “máxime cuando el acceso a este servicio comporta en el horizonte del Estado Social y Democrático de Derecho, un alto grado de institucionalización, vale decir, de regulación en lo que atañe a la delimitación de sus objetivos y a la definición de los requisitos y condiciones morales, educacionales y experienciales de acceso y ejercicio, etc., como garantías para la protección del interés general”.

En cuanto a la presunta infracción del principio de igualdad, señala el concepto fiscal que:

“La probidad calificada para acceder o permanecer en el servicio público, y para el caso, al de la justicia, debe cobijar a todos sus integrantes llámense éstos jueces o fiscales. En éste contexto resulta importante observar cómo la declaratoria de inconstitucionalidad del literal c) del artículo 3o. del Decreto 1888, por vicios de forma, no comporta ningún cuestionamiento de su contenido. Su racionalidad material, a la luz de la Constitución, permanece incólume, hasta el punto de que la norma resulta susceptible de que se le reproduzca por el órgano competente. Análoga racionalidad material cabe predicar en cualquier caso, según lo visto, de la norma ahora impugnada”.

Por lo anterior, solicita declarar exequible la norma cuya constitucionalidad se cuestiona. Sin embargo, si para el momento de producirse el fallo, ya se hubiere decidido la acción radicada en esta Corporación bajo los números D-627 y D-638 (acumulados), en los cuales se impugna la constitucionalidad de la misma disposición, solicita estarse a lo allí resuelto.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Como la disposición acusada forma parte de un Decreto expedido con base en las facultades conferidas al Presidente de la República por el artículo 5° Transitorio de la Constitución, ésta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el Artículo 10 Transitorio de la Carta Política.

Segunda. La Cosa Juzgada Constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, las sentencias que profiere la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada.

La jurisprudencia de esta Corporación en relación con los alcances de la cosa juzgada, ha señalado:

“....

“Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones:

“....

“La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

“En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstos, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes, para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.

En cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones indicadas -artículos 243 de la Constitución y 46 del Decreto 2067 de 1991- y a la jurisprudencia emanada de esta Corporación en lo que respecta a la norma demandada, habrá de estarse a lo resuelto en sentencia No. C - 558 de 6 de diciembre de 1994, que con ponencia del H. Magistrado doctor Carlos Gaviria Díaz, declaró exequible, entre otros, el literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991.

El fundamento que tuvo la citada providencia para declarar la exequibilidad de la norma que ahora ocupa la atención de esta Corporación, fue el siguiente:

“Consagra este precepto una inhabilidad para acceder a cualquier empleo en la Fiscalía General de la Nación o para continuar ocupándolo, en caso de que el afectado a quien se le haya dictado auto de detención preventiva o resolución acusatoria, ya se encuentre vinculado a ese organismo.

Las inhabilidades se han definido, como aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público

continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 150-23 de la Constitución, compete al legislador regular la función pública y dentro de ella establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones, calidades, etc, que deben reunir las personas que deseen ingresar al servicio del Estado. Igualmente, consagrar el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos a que están sujetos los empleos de las entidades públicas.

Para el caso de la Fiscalía General de la Nación, el Constituyente consagró en el artículo 253, una disposición expresa en la que autoriza al legislador para determinar lo relativo a su estructura y funcionamiento, al ingreso por carrera, al retiro del servicio, y “las inhabilidades e incompatibilidades”, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de ese organismo. En desarrollo de esta atribución se expidió la norma que es objeto de acusación parcial.

....

Sobre las medidas de aseguramiento y en especial la detención preventiva, esta Corte ha hecho pronunciamientos, en los que ha dejado claro que esa medida no vulnera la Constitución, ni el principio de la presunción de inocencia.

....

Pues bien: la detención preventiva es una de las medidas de aseguramiento más gravosa que consagra la ley penal, y su procedencia depende de la existencia en el proceso de indicios graves de responsabilidad en contra del investigado, como también de la clase de delitos. Según la legislación vigente, dicha medida es pertinente en los procesos que tienen establecida una sanción mínima de “dos o más años de prisión”; en procesos de competencia de los jueces regionales, (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, etc); y cuando se trate de la investigación y juzgamiento de uno de los delitos que establece el artículo 397 del Código de Procedimiento Penal, dentro de los cuales cabe destacar: cohecho, enriquecimiento ilícito, prevaricato, fuga de presos, fraude procesal, falsificación de moneda

nacional o extranjera, tráfico de moneda falsificada, constreñimiento para delinquir, lesiones personales con deformidad, con perturbación síquica, funcional o pérdida anatómica, hurto, etc.

También procede la detención preventiva cuando el procesado hubiere sido condenado por delito doloso o preterintencional que tenga pena de prisión, o cuando se trate de captura en flagrancia por los mismos delitos. Igualmente, cuando la persona a quien se le impuso una caución como medida de aseguramiento no cumple con las obligaciones que se le impusieron.

Esta enumeración no es taxativa sino meramente enunciativa y se dirige a demostrar al demandante la entidad de los delitos por los cuales una persona puede ser detenida preventivamente. De la misma manera, adviértase que en el literal demandado, se consagra como impedimento para ejercer cargos en la Fiscalía General de la Nación, solamente la detención preventiva por delitos “dolosos”, más no los culposos.

Que una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación “mientras se le define su responsabilidad”, es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis.

Ahora: que esas mismas causales se apliquen al personal que ya se encuentra vinculado a la Fiscalía, es lógico, pues en esta situación son predicables las mismas razones expuestas; a juicio de la Corte, a quien más debe exigírsele rectitud, honestidad, honradez y moralidad en todas sus actuaciones, además de la idoneidad, probidad y eficiencia que su cargo le impone, es al personal que integra la planta de la Fiscalía General de la Nación, y a quienes pertenecen a la Rama Judicial, por que quien investiga, acusa, juzga y castiga, no puede ser objeto de la más insignificante tacha, que le impida ejercer su investidura con la transparencia, pulcritud y rectitud debida, para garantizar al máximo los derechos de los procesados, y cumplir así uno de los fines del Estado cual es la vigencia de un orden justo y la aplicación de una recta y eficaz justicia.

Si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados.

Por último, debe anotarse que la separación del cargo de un empleado de la Fiscalía o la no designación de una persona en empleos de la misma, por estar incursos en la causal de inhabilidad que aquí se estudia, es temporal, pues sólo opera mientras se define su responsabilidad. Por consiguiente, no hay violación de la Carta y, por ende, el precepto demandado será declarado exequible.

....” (negritas fuera de texto).

En virtud a lo anterior, no cabe duda de que respecto del literal c) del artículo 136 del Decreto Número 2699 de 1991, ha operado la cosa juzgada constitucional (artículo 243 CP.) - desde el punto de vista material- y por lo tanto resulta inoficioso e improcedente que la Corte vuelva a pronunciarse sobre ellas, por lo cual en lo que concierne a su revisión, habrá de estarse a lo resuelto en la precitada providencia.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

R E S U E L V E :

Estar a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia No. C - 558 de diciembre 6 de 1994.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta

de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General