

C-561-92

Sentencia No. C-561/92

CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA/COMPETENCIA

Cuando la norma atacada indica los tiempos en los cuales entrarán a funcionar los consejos seccionales, no está sino desarrollando la facultad constitucional de regular legislativamente las modalidades de ejercicio de una competencia institucional destinada a procurar el logro de los fines esenciales del Estado. Además se trata sólo de un fenómeno temporal, destinado a desaparecer cuando en un tiempo razonable las condiciones lo permitan. Luego el Decreto 2652 sí podía regular la materia objeto de acusación en esta acción pública de inconstitucionalidad.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO/ADMINISTRACION PUBLICA/PRINCIPIO DE EFICACIA/PRINCIPIO DE MORALIDAD

El Estado social de derecho debe prestar sus servicios públicos a las personas con el máximo de eficacia y moralidad. En este sentido, los principios de moralidad y eficacia, predicados en el artículo 209 de la Constitución para la gestión administrativa, son por su contenido esencial extensibles a toda la actividad estatal. Tan altos propósitos, que redundan en la efectividad del principio de la excelencia en la gestión pública y que, en consecuencia, la habilitan para prestar mejor los servicios que la dignidad de la persona humana requiere, deben ser, por definición, objeto de una búsqueda ininterrumpida.

REF: Demanda D-063

Norma Acusada: Decreto N° 2652 de 1991. Artículos 27 inciso segundo y 28.

Actora: Patricia Chiviri Pinzón.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santa Fé de Bogotá, D.C., octubre veinte (20) de 1992.

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

En la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el Decreto 2652 de 1991, radicada con el número D-063.

I. ANTECEDENTES

1. La Constitución de julio de 1991 disolvió el Congreso de la República y convocó a nuevas elecciones de Senadores y Representantes para el día 27 de octubre de 1991. Con el fin, de un lado, de suplir la carencia temporal de parlamento y, de otro lado, de asegurar un pronto desarrollo legislativo del nuevo ordenamiento constitucional, se previó entonces un régimen de transición en los artículos transitorios 5º, 6º, 10 y 11 de la Constitución.

En el artículo 5º transitorio, literal c), se faculta Presidente de la República para “tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento... [del] Consejo Superior de la Judicatura.”

Tales medidas, según el artículo 6º transitorio, debían no ser improbados por la denominada “Comisión Especial”.

2. Fue entonces en virtud de tales atribuciones de transición que se expidió el Decreto 2652 del 25 de noviembre de 1991.

3. El día 5 de febrero de 1992 la ciudadana Patricia Chiviri Pinzón formuló demanda contra dicho Decreto, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que le confiere el artículo 40.6 de la Carta.

La ciudadana ataca los dos artículos siguientes, en la parte subrayada:

Artículo 27. “Los procesos y actuaciones que se estén tramitando en el Tribunal Disciplinario, pasarán en el estado en que se encuentren a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo, desde la fecha de su instalación. “Las salas disciplinarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial continuarán funcionando hasta la fecha en que sean instalados los Consejos Seccionales de la Judicatura, de conformidad con lo que determine el Consejo Superior” (se subraya lo acusado).

Artículo 28. “Los procesos y actuaciones que se adelantan en las Salas Disciplinarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial continuarán tramitándose sin interrupción alguna por los Magistrados de dichas Salas y pasarán a conocimiento de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales, una vez entren en funcionamiento” (se subraya lo acusado).

La actora considera que dichas normas son “violatorias de los artículos 4º, 29, 122, 256 y 5º transitorio de la Constitución.

En opinión de la ciudadana Chiviri Pinzón es manifiesta la oposición entre el artículo 256 constitucional y la expresión “continuarán tramitándose sin interrupción alguna por los Magistrados de dichas Salas...”, contenida en el artículo 28 del Decreto 2652, acusado, pues mientras la norma constitucional señala como atribución propia del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la misma el examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial y de los abogados en el ejercicio profesional, la expresión censurada del artículo 28 asigna de manera transitoria la misma atribución a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en Sala Disciplinaria.

Para la actora resulta también quebrantado el artículo 29 superior, pues la norma acusada pretende que la conducta de los funcionarios de la Rama Judicial y de los abogados sea juzgada por Tribunales constitucionalmente incompetentes para ello como lo son los Superiores de Distrito Judicial en Sala Disciplinaria, a los cuales el artículo 256 de la Constitución les suprimió la competencia en esa materia.

4. La Corte Constitucional avocó el conocimiento del proceso y lo tramitó debidamente hasta su terminación, de conformidad con la Constitución y con el Decreto 2067 de 1991.

5. Justamente en el marco del proceso de ordenó y allegó al expediente el concepto del Señor Procurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional “la declaratoria de exequibilidad” de las normas atacadas, con base en los siguientes argumentos:

“El Acto Constituyente promulgado el 7 de julio de 1991, incluyó un conjunto de disposiciones transitorias con el objetivo de facilitar el tránsito normativo e inconstitucional que generaba la vigencia de la nueva Constitución, para que se desarrollaran las medidas necesarias que hicieran posible la operatividad de entes nuevos como la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo de la Judicatura...

En consecuencia, se requería la adopción inmediata de las medidas legislativas tendientes a viabilizar de forma inmediata la observancia de la Constitución en toda su nueva dimensión y se comenzaran a realizar sus objetivos políticos...

Luego de explicar la necesidad de contar con un régimen general de transición, la Procuraduría agrega que para el caso concreto del control disciplinario era igualmente pertinente establecer un tránsito razonable entre el antiguo y el nuevo ordenamiento constitucional, así:

“Además, la Asamblea Constituyente también previo la adopción de disposición transitoria en relación con las facultades disciplinarias que el ordenamiento preconstitucional la había asignado al Tribunal Disciplinario, pues era evidente que la sola tramitación del reglamento del Consejo Superior demandaría un lapso prudencial, por lo cual aprobó el artículo transitorio 26, mediante el cual prorroga temporalmente de esa Corporación y hasta el momento en que se instalare el Consejo Superior, en que los procesos pasarían a su conocimiento.

Aunque expresamente no se hizo referencia a la competencia de las Salas Disciplinarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que pasará a los Consejos Seccionales de la Judicatura, inequívocamente se requería de una disposición legal que prorrogara de manera transitoria dicha competencia disciplinaria a fin de impedir que mientras se integraran y entraran a operar efectivamente tales Consejos Seccionales, se paralizará tan importante función de control sobre los jueces y que por ausencia afectaría la administración de justicia lo cual generaría un vacío en la aplicación de la acción disciplinaria, solo superable a partir de la funcionalidad de los Consejos precitados”.

El Ministerio Público concluye diciendo que la continuidad en la prestación de un servicio, el cumplimiento de funciones de control disciplinario, no puede afectarse o suspenderse por la vigencia de una nueva Constitución, y en particular por los reajustes institucionales que deben producirse y el montaje y funcionalidad de las nuevas instituciones.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Es competente la Corte Constitucional para resolver de manera definitiva sobre la constitucionalidad del Decreto 2652 de 1991, de conformidad con los artículos 241 y 10 transitorio de la Carta.

2. La nueva Constitución Política de Colombia es una Carta humanista, que coloca a la persona por encima de las instituciones. Así, el Estado se encuentra al servicio de las personas. El hombre se convierte en el sujeto, razón y fin del aparato estatal. Todo el andamiaje orgánico y funcional de la República está volcado hacia el hombre, hacia el servicio del hombre, hacia la dignidad del hombre.

Ello lo establece el artículo primero, que además define a Colombia como un Estado social de derecho.

Sin embargo dentro del espíritu mismo del Estado social de derecho se consagra el reconocimiento del hombre pero en el marco de la prevalencia del interés general.

Ahora bien, dentro de los altos fines de la dignidad humana y la prevalencia del interés general se inscribe una serie de principios materiales que desarrollan y aseguran la consecución de aquéllos valores. Ello con el propósito explícito de pasar de una juridicidad formal y retórica a un orden jurídico efectivo y eficaz. Dentro de tales principios materiales sobresale sin duda el principio del debido proceso sustancial, según el cual toda persona debe ser juzgada 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.

Una de las notas del debido proceso, para continuar precisando, es el derecho de toda persona a ser juzgado conforme a ley previa.

En otras palabras, en un Estado social de derecho, de un lado, la persona tiene derecho a ser juzgada y, de otro lado, por la prevalencia del interés general, la sociedad civil tiene derecho

a juzgar a los acusados de presuntos ilícitos. Por doble vía, pues, el artículo 29 de la Carta encuentra su fundamento en el artículo primero de la misma.

Y, finalmente, el debido proceso se articula a su vez con el artículo 229 constitucional, que establece el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.

En efecto, es de la esencia del Estado social de derecho el permitirle a una persona la posibilidad de que su litis, cualquiera que fuese, pueda ser llevada ante un juez de la República y luego fallada de manera definitiva, con valor de cosa juzgada. Esta certeza judicial es indispensable para la tranquilidad no sólo de la persona involucrada sino también de la sociedad. Lo contrario, esto es, la incertidumbre de ver resuelta una situación de orden judicial, conlleva desasosiego, incertidumbre y confusión para todos. El orden público se vería de alguna manera alterado, pues la paz que proporciona la certeza se vería menoscabada.

Por otra parte el derecho a ser juzgado con el respeto de las garantías procesales está también reconocido por el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos reconocido y coercible en Colombia en virtud del artículo 93 de la Constitución. En este sentido el artículo 8.1. de la Convención Americana dice:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, o de cualquier otro carácter”.

3. La Corte Constitucional observa igualmente que a partir de un análisis razonable del aspecto orgánico de la Carta se advierte que, de conformidad con los artículos 2º y 113 de la misma, las ramas y órganos del poder público colaboran armónicamente para la realización de sus fines (113), los cuales están definidos en la Constitución (2º).

Y entre dichos fines del Estado sobresalen, para nuestros efectos, la garantía de la efectividad de los derechos, de un lado -del lado de las personas-, y la misión de las autoridades de la República, que están instituidas para segurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, de otro lado -el lado de la prevalencia del interés general-.

Es pues a partir de la razonabilidad en la interpretación del poder que se concluye la estrecha vinculación existente entre aparatos y fines dentro del Estado social de derecho.

4. Así mismo observa la Corte que la Constitución dice en el artículo 116, concordado con el 256, quiénes administran justicia en Colombia; y en el artículo 228 establece que la administración de justicia es una función pública permanente.

En cuanto a lo primero, el artículo 116 constitucional le atribuye al Consejo Superior de la Judicatura la función de administrar justicia. 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 a la ley”.

En este orden de ideas, los consejos seccionales de la judicatura no sólo cuentan con una base constitucional para administrar justicia, sino que dicha competencia será ejercida “de acuerdo con la ley”, por disposición de la propia Carta.

Luego cuando la norma atacada -Decreto con fuerza de ley N° 2652 de 1991, artículos 27 y 28-, indica los tiempos en los cuales entrarán a funcionar dichos consejos seccionales, no está sino desarrollando la facultad constitucional de regular legislativamente las modalidades de ejercicio de una competencia institucional destinada a procurar el logro de los fines esenciales del Estado.

Además se trata sólo de un fenómeno temporal, destinado a desaparecer cuando en un tiempo razonable las condiciones lo permitan.

Luego el Decreto 2652 sí podía regular, como en efecto reguló, la materia objeto de acusación en esta acción pública de inconstitucionalidad.

Y en cuanto a lo segundo, el artículo 228 le otorga la calidad de “permanente” al servicio público de la administración de justicia.

En realidad no puede ser de otra manera, pues es criterio universal, fruto del aporte francés desde principios de siglo, que los servicios públicos son justamente tales porque, entre otras cualidades, no pueden ser interrumpidos.

Esta tesis fue acogida por el legislador al definir así el servicio público en el artículo 430 del

código sustantivo del trabajo:

Es entonces de la esencia de lo “público” que un servicio determinado no pueda ser intermitente o suspendido. De lo contrario no sería tal. Es pues un atributo ontológico, ya que la no interrupción no es un plus, un cualidad adicional del ser de las cosas, sino la esencia misma, de suerte que si ella no existe la cosa de la que se predica tampoco existe.

Esta explicación es la más razonable y es a la luz de ella que debe ser leída la norma acusada.

En efecto, si, como pretende la actora, las actuales y temporales salas disciplinarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial cesaran inmediatamente en sus funciones y si, como por ahora ocurre, los consejos seccionales de la judicatura no se encuentran aún en funcionamiento, un proceso disciplinario determinado en contra de una persona no podría ser tramitado hasta tanto no entren en funcionamiento efectivo dichos consejos, quedando la persona objeto del proceso ante una denegación de justicia, ante un no acceso a la justicia, ante un servicio público interrumpido, por una parte, y la sociedad por su parte quedaría en la incertidumbre acerca de la administración de justicia.

Entre la pretendida inactividad inmediata de las salas disciplinarias regionales y la futura e incierta entrada en operación de los consejos seccionales podría transcurrir un período de tiempo en el que, independientemente de su duración -no es cuestión de tiempo-, las personas y la sociedad civil entera estarían en ausencia de administración de justicia.

Ello por supuesto es inconcebible y así lo entiende la Corte Constitucional, razón por la cual no son de recibo las acusaciones de esta demanda, como quedará explícito en la parte resolutive de esta sentencia.

Por otra parte el artículo 26 transitorio de la Constitución, al regular el régimen de transición para el Consejo Superior de la Judicatura y al no hacerlo para los consejos seccionales de la judicatura, no debe ser leído en el sentido de excluir a éstos de tal régimen transitorio. Ello conduciría a las ya mencionadas inaceptables conclusiones de la demanda.

El artículo, para ser razonable, debe ser entendido en el sentido que fue voluntad expresa del constituyente establecer un esquema que hiciera tránsito entre el antiguo y nuevo

sistema disciplinario, de suerte que, siendo un servicio público, nunca fuera interrumpido en ningún caso. Es pues a la luz del artículo 228 de la Carta que debe interpretarse el artículo 26 transitorio de la misma.

5. Por último, y para mayor abundamiento, el Estado social de derecho debe prestar sus servicios públicos a las personas con el máximo de eficacia y moralidad.

En este sentido, los principios de moralidad y eficacia, predicados en el artículo 209 de la Constitución para la gestión administrativa, son por su contenido esencial extensibles a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1° y 2° superiores.

Dichos principios entonces serían aplicables a la actividad judicial y de hecho ellos son recogidos por el artículo 256 numerales 3° para el aspecto moral -“examinar la conducta y sancionar las faltas...”-, y 4° para lo atinente a la eficacia -“llevar el control de rendimiento...”-.

Luego tan altos propósitos, que redundan en la efectividad del principio de la excelencia en la gestión pública y que, en consecuencia, la habilitan para prestar mejor los servicios que la dignidad de la persona humana requiere, deben ser, por definición, objeto de una búsqueda ininterrumpida.

6. Es por todo ello que esta Corporación se aparta de los argumentos de la actora y comparte el punto de vista del Procurador General de la Nación.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 27 del Decreto 2652 de 1991, en la parte que dice “las Salas del Distrito Judicial continuarán funcionando hasta la fecha en que sean instalados los Consejos Seccionales de la Judicatura, de conformidad con lo que determine el Consejo Superior”, y por las razones expuestas en esta Sentencia.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 28 del Decreto 2652 de 1991, en la parte que dice “continuarán tramitándose sin interrupción alguna por los Magistrados de dichas Salas”, por los motivos señalados en esta Sentencia.

Tercero: Cúmplase, cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
CABALLERO

ALEJANDRO MARTINEZ

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

JAIME SANIN GREFFEINSTEIN

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General