

Sentencia C-655/97

COMPETENCIA-Asignación a diferentes órganos del Estado/COMPETENCIA-Calidades

Por regla general, corresponde al legislador en aquellos casos en que el Constituyente no lo haya hecho, asignar competencia a los distintos entes u órganos del Estado. Una vez definida la competencia es posible determinar cuál es el funcionario a quien le corresponde conocer o tramitar un asunto específico. La competencia debe tener las siguientes calidades: legalidad, pues debe ser fijada por la ley; imperatividad, lo que significa que no es derogable por la voluntad de las partes; inmodificabilidad por que no se puede variar en el curso de un proceso (*perpetuatio jurisdictionis*); la indelegabilidad, ya que no puede ser delegada por quien la detenta; y es de orden público puesto que se funda en principios de interés general.

COMPETENCIA RESIDUAL-Adecuación a la Constitución/COMPETENCIA RESIDUAL-Investigación de faltas disciplinarias

Este precepto legal contempla una competencia residual, que sólo opera en los casos en que no exista disposición en la misma ley, de la cual forma parte, que establezca la dependencia de la Procuraduría General de la Nación a la que le compete investigar determinadas faltas disciplinarias. Normatividad que en lugar de contrariar la Constitución se adecua a ella, pues pretende llenar el vacío que se pueda presentar en el supuesto de que llegara a existir algún evento que el legislador no hubiera contemplado en la ley, respetando así una de las garantías del debido proceso, cual es que “nadie puede ser juzgado sino ante juez o tribunal competente”. Si bien la competencia, en la norma demandada, no está concretamente determinada sí es perfectamente determinable, con lo cual se cumple con el mandato constitucional contenido en el artículo 29, pues el funcionario competente de la Procuraduría para investigar y sancionar las faltas disciplinarias que se cometan por los empleados al servicio del Estado, ha sido previamente señalado por el legislador.

COMPETENCIA RESIDUAL EN INVESTIGACION QUE REALICE PROCURADURIA

Referencia: Expediente D-1708

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 de la ley 201 de 1995.

Demandantes: María Lucía Posada Isaacs y

Felipe Andrés Ramírez Suárez

Magistrado Ponente:

Dr. Carlos Gaviria Díaz

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos María Lucía Posada Isaacs y Felipe Andrés Ramírez Suárez, presentan demanda contra el artículo 72 de la ley 201 de 1995, por violar el artículo 29 de la Constitución.

Cumplidos los trámites señalados en la Carta Política y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto de la disposición demandada, es el que se transcribe a continuación:

“Ley 201 de 1995”

(28 de Julio)

“Por la cual se establece la estructura y organización de la

Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras

disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“Artículo 72. Competencias no previstas. La investigación de faltas disciplinarias, en primera instancia, cuya competencia no esté prevista específicamente en esta ley estará a cargo de la dependencia correspondiente, según la jerarquía del implicado, el factor territorial y la naturaleza de la conducta.”

III. LA DEMANDA

Citando jurisprudencia de esta Corte, los demandantes sostienen que una de las garantías más importantes que contempla el derecho al debido proceso, es que toda actuación judicial o administrativa debe tramitarse ante la autoridad competente. Disposición que infringe la norma acusada, puesto que no señala con claridad cuál es el funcionario público que debe investigar, en primera instancia, las faltas disciplinarias cuya competencia no esté prevista expresamente en la ley de la cual forma parte.

Para los actores, el precepto demandado es de “carácter abierto”, porque los tres factores que consagra para poder determinar la competencia son vagos y, en últimas, quedaría a discreción del juzgador hacerlo.

De otra parte, consideran que el legislador al no señalar en forma clara y precisa la competencia, violó también el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 10 y 11), la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada el mismo año y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, arts. 8 y 9).

I. INTERVENCION CIUDADANA

La Ministra de Justicia y del Derecho, actuando mediante apoderado, solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada, puesto que coincide plenamente con las disposiciones constitucionales. Son estas las razones que condujeron a la citada funcionaria a esta conclusión:

- Según el artículo 209 de la Constitución, una de las características de la función administrativa es la de estar sometida, en todos sus órdenes, a un control interno en los términos que establece la ley. Como desarrollo de dicho precepto, el legislador ha expedido dos leyes que imponen a cada entidad la obligación de crear mecanismos de control interno, a saber, el Estatuto Anticorrupción (ley 190/95) y el Código Disciplinario Único (Ley 200/95). Este último, sirvió también para unificar la materia, superando así la variedad de regímenes que antes existían. Se trata entonces, de un estatuto en el que se contemplan las reglas o principios básicos del derecho disciplinario. Dentro de este se destacan, a propósito del caso de la referencia, el artículo 5, que consagra el principio del debido proceso ; el 46, que establece la competencia preferencial de la Procuraduría para conocer y adelantar las investigaciones disciplinarias; y una serie de normas (arts. 55 y ss. C.D.U.), que señalan las competencias.

- En este orden de ideas, manifiesta el apoderado de la Ministra, que la disposición acusada no consagra una competencia indeterminada, pues una lectura sistemática del estatuto disciplinario junto con las reglas referentes al tema allí consignadas, ayuda a subsanar los aparentes vacíos alegados por los demandantes. En consecuencia, concluye que la norma ahora cuestionada, antes que contrariar la Constitución, guarda armonía con los principios en ella consagrados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el artículo 72 de la ley 201 de 1995, objeto de demanda, pues éste se aviene al mandato constitucional que prescribe que toda actuación administrativa o judicial debe sujetarse al conjunto de principios que conforman el debido proceso.

En efecto, señala que la norma acusada establece los factores que permiten determinar el funcionario competente de la Procuraduría General de la Nación, para adelantar las investigaciones disciplinarias, en primera instancia, en aquellos casos en los que éste no haya sido señalado expresamente en otra norma de la misma ley. Se trata, dice, de una regla de carácter residual, que el legislador introduce, con el objeto de suplir eventuales vacíos normativos y aunque es cierto que el funcionario competente es definido, en último término, por el operador jurídico, también lo es que la decisión de éste debe ser objetiva, pues tiene

que ceñirse a los factores consagrados en el precepto impugnado.

El Procurador considera además, que el artículo impugnado en modo alguno es impreciso, pues una interpretación sistemática de la ley de la cual forma parte, permite darle el adecuado sentido. Por ello dice, que el artículo demandado no viola la Constitución y, por el contrario, evita que se desconozca el principio del juez natural y el funcionario competente, en las investigaciones disciplinarias que corresponde adelantar a la Procuraduría.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

VI.1 Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución.

VI.2 El cargo formulado

Los actores consideran que la disposición acusada es vaga y contradice el artículo 29 de la Carta, pues los criterios que en ella se consagran para determinar la competencia no son claros y precisos, quedando prácticamente a discreción del funcionario que debe aplicar la norma, la potestad de definir la competencia.

Para responder este cargo, debe la Corte hacer algunas consideraciones previas.

VI.3 El debido proceso disciplinario

Como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho administrativo disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio y, como tal, está sujeto a los mismos principios que rigen el derecho penal, en especial, los que consagran el debido proceso, a saber: 1) ser procesado conforme a las leyes sustantivas preexistentes a la falta disciplinaria que se imputa, 2) por un funcionario cuya competencia haya sido establecida por la ley, y 3) con la observancia de la plenitud de las formas propias de esta clase de procesos.

Quien sea investigado disciplinariamente también tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se le declare responsable mediante sentencia ejecutoriada, a que se le aplique el principio de favorabilidad, a que se resuelva la duda en su favor, y a no ser

sancionado sino por las faltas que cometa a título de dolo o culpa pues, la responsabilidad objetiva ha quedado proscrita de nuestro Ordenamiento Supremo y, por ende, del proceso disciplinario.

La Corte sólo hará referencia a la competencia, por ser éste el tema de interés para resolver la acusación.

Por regla general, corresponde al legislador en aquellos casos en que el Constituyente no lo haya hecho, asignar competencia a los distintos entes u órganos del Estado. Una vez definida la competencia es posible determinar cuál es el funcionario a quien le corresponde conocer o tramitar un asunto específico. La competencia se fija de acuerdo con distintos factores, a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), el factor de conexidad.

La competencia debe tener las siguientes calidades: legalidad, pues debe ser fijada por la ley; imperatividad, lo que significa que no es derogable por la voluntad de las partes; inmodificabilidad por que no se puede variar en el curso de un proceso (*perpetuatio jurisdictionis*); la indelegabilidad, ya que no puede ser delegada por quien la detenta; y es de orden público puesto que se funda en principios de interés general.

I. 4 La norma acusada

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Constitución, compete al legislador, determinar lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, como también regular lo atinente al régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de dicho organismo. En desarrollo de esa facultad se expidió la ley 201 de 1995 “Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”, a la cual pertenece la disposición que se demanda.

Dicha ley después de mencionar las distintas oficinas o dependencias que integran la Procuraduría General de la Nación, describe las funciones que les compete cumplir a cada

una de ellas, tanto en asuntos administrativos como disciplinarios. En esta última materia, el legislador, para efectos de determinar la competencia, tuvo en cuenta varios de los factores a que se hizo alusión en párrafos anteriores, pues en algunos casos se guió por la calidad del funcionario, en otros por el territorio en donde se cometió la falta, en otros por el vínculo entre dos o más procesos, la función desempeñada por el investigado, etc.

En el precitado ordenamiento se consagraron múltiples disposiciones que señalan en forma clara y precisa cuál es el funcionario competente de la Procuraduría, para conocer de las faltas disciplinarias que cometan los servidores estatales Veamos: en el artículo 8 se consagra la competencia del Procurador General de la Nación, en el 9 la de la Procuraduría Auxiliar, en el 11 la de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, en el 44 la del Viceprocurador General de la Nación, en el 45 la de la Veeduría, en el 53 la de las Procuradurías Delegadas para la Vigilancia Administrativa, en el 54 la de la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal, en el 55 la de la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, en el 60 la de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, en el 61 la de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, en el 62 la de la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, en el 63 la de la Procuraduría Delegada para la Policía Judicial y la Policía Administrativa, en el 64 la de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, en el 66 la de la Procuraduría Delegada para Asuntos Etnicos, en el 67 la de las Procuradurías Regionales, en el 68 la de las Procuradurías Departamentales, en el 69 la de las Procuradurías Distritales, en el 70 la de las Procuradurías Metropolitanas, en el 71 la de las Procuradurías Provinciales, y así sucesivamente, disposiciones que no es necesario transcribir, basta con remitirse a ellas.

En el artículo 72, que es hoy objeto de impugnación, y que se intitula “competencias no previstas”, se señalan los factores que han de evaluarse para determinar cuál sería la dependencia de la Procuraduría, a la que le correspondería conocer, en primera instancia, las faltas disciplinarias que cometan ciertos servidores públicos, cuando la competencia para adelantar tales procesos no esté específicamente consagrada en la misma ley. Dichos factores son: la jerarquía del implicado, el factor territorial y la naturaleza de la conducta.

Considera la Corte que este precepto legal contempla una competencia residual, que sólo

opera en los casos en que no exista disposición en la misma ley, de la cual forma parte, que establezca la dependencia de la Procuraduría General de la Nación a la que le compete investigar determinadas faltas disciplinarias. Normatividad que en lugar de contrariar la Constitución se adecua a ella, pues pretende llenar el vacío que se pueda presentar en el supuesto de que llegara a existir algún evento que el legislador no hubiera contemplado en la ley, respetando así una de las garantías del debido proceso, cual es que “nadie puede ser juzgado sino ante juez o tribunal competente”.

Ahora bien: que el artículo 72 de la ley 201/95, objeto de acusación, es vago e impreciso, es un concepto de los demandantes que no comparte la Corte, basta simplemente con leer las normas que delimitan la competencia disciplinaria de la Procuraduría, a las cuales se aludió en esta providencia, para determinar cuál sería la dependencia de esa entidad a la que le correspondería adelantar el proceso, cuando el caso no esté expresamente contemplado en dicho ordenamiento. Los factores o criterios que allí se señalan para establecer la competencia sirven de guía para ese fin, pues ella no puede quedar sujeta a la autonomía de la voluntad de las autoridades o de los particulares.

Citemos un ejemplo, si la falta disciplinaria la comete un servidor público de la rama ejecutiva del orden nacional de aquellos que no están contemplados en la ley 201/95, por una falta cometida en el trámite de un contrato estatal, habría que determinar primero, la categoría del cargo del empleado, para establecer si la competencia la tiene un Procurador Regional, Departamental, Distrital o Municipal o la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal, así es fácil concluir cuál es la dependencia para investigarlo. También debe tenerse en cuenta el lugar en donde se cometió el hecho (factor territorial), pues de ello dependerá a cuál de los procuradores regionales, distritales o municipales que existen en diferentes zonas del país, le corresponde hacerlo, o si le compete directamente al Procurador Delegado o al Procurador General de la Nación. La naturaleza de la falta, es otro de los requisitos necesarios para determinar la competencia, pues en la Procuraduría existen delegadas especializadas por materias.

Obsérvese, entonces, que si bien la competencia, en la norma demandada, no está concretamente determinada sí es perfectamente determinable, con lo cual se cumple con el mandato constitucional contenido en el artículo 29, pues el funcionario competente de la Procuraduría para investigar y sancionar las faltas disciplinarias que se cometan por los

empleados al servicio del Estado, ha sido previamente señalado por el legislador.

Pretender, como lo quieren los actores, que se señale en forma concreta y precisa la competencia residual, sería desconocer su esencia o fundamento, que se reitera, existe para aquellos eventos no contemplados por el legislador, no por negligencia o descuido suyo sino por imposibilidad física de prever absolutamente todas las situaciones que se puedan presentar en un ámbito específico del derecho. En este orden de ideas, no encuentra la Corte que la norma acusada vulnere el artículo 29 de la Constitución ni ningún otro precepto del Estatuto Superior, razón por la cual será declarada exequible.

Pero antes de concluir, es pertinente agregar que la disposición demandada única y exclusivamente se aplica en los casos en que la investigación disciplinaria la deba adelantar la Procuraduría General de la Nación, pues en el supuesto de que sea la misma entidad a la que presta sus servicios el empleado público, las normas que regulan la competencia están contenidas en otros estatutos como el Código Disciplinario Unico y algunos ordenamientos especiales, dependiendo de la calidad del funcionario objeto de investigación, verbi gratia, si es un empleado que pertenece a las Fuerzas Militares o la Policía Nacional, o de aquellos que gozan de fuero especial, etc.

En el artículo 62 del Código Disciplinario Unico, el legislador reivindica la competencia de la Procuraduría General de la Nación, así: “Los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación se tramitarán conforme a las competencias establecidas en la ley que determina la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación.”

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 72 de la ley 201 de 1995.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General