

SU637-96

Sentencia SU-637/96

#### CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Alcance

El CDU se aplica a todos los servidores públicos y deroga los regímenes especiales existentes hasta entonces, así como todas las disposiciones que le sean contrarias, salvo las excepciones contempladas en la Constitución y en la misma ley. Evidentemente, esta conclusión se extiende también a los funcionarios de la Rama Judicial.

#### FUERO ESPECIAL DISCIPLINARIO-Alcance

Esta Corporación ha establecido que de los funcionarios judiciales únicamente gozan de fuero especial disciplinario los señalados en el artículo 174 de la Constitución Política, es decir, 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. Con respecto a los demás funcionarios de la Rama Jurisdiccional la Corte ha manifestado que ellos no poseen un fuero disciplinario o judicial.

#### REGIMEN DISCIPLINARIO UNICO-Régimen general/REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIFICO-Posibilidad de dictarlo

La interpretación de la Corte acerca de que el CDU se aplica a todos los servidores públicos, con excepción de los miembros de la fuerza pública, no implica que para las diferentes ramas y órganos del Estado no se puedan dictar normas disciplinarias propias, conforme a la naturaleza especial de sus funciones. La Ley 200 de 1995 sirve como marco general del régimen disciplinario, pero se pueden crear normas disciplinarias específicas, de acuerdo con las peculiaridades de las ramas del poder público y de las funciones de cada órgano. De hecho, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en los artículos 150 a 154, contiene importantes disposiciones aplicables a los funcionarios judiciales. En punto a inhabilidades, incompatibilidades, derechos, deberes y prohibiciones.

#### REGIMEN DISCIPLINARIO DEL SERVIDOR PUBLICO-Competencia legislativa

La Constitución le asignó al Legislador la facultad de decidir acerca del régimen disciplinario de los servidores públicos. Ahora, dentro del abanico de posibilidades que el legislador tenía a su disposición, decidió, en uso de legítima libertad de configuración normativa, expedir un estatuto disciplinario básico aplicable a todos los funcionarios.

La pena disciplinaria impuesta fue fundamentada en el Decreto 1888 de 1989, el cual fue derogado por el Código Disciplinario Unico. La situación se enmarca dentro del derecho penal disciplinario, lo cual significa que en ella tiene plena vigencia el principio de la favorabilidad. En el caso debió aplicarse, en lo relacionado con las sanciones, la normatividad de la Ley 200 de 1995, la cual había entrado ya en vigor al momento de dictarse la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura. Las normas de la referida Ley 200 de 1995 atinentes a la sanción de destitución son más favorables a los disciplinados. La decisión judicial, corresponde a una vía de hecho. La imposición de la sanción disciplinaria más desfavorable, no obstante que al momento de confirmarse la sanción se encontraba en vigencia una ley que consagraba un

régimen punitivo más favorable y que, la misma de manera expresa e inequívoca derogaba los regímenes especiales disciplinarios - salvo el aplicable a la fuerza pública -, pone de presente que la actuación judicial se apartó ostensiblemente del imperio de la ley y, por ende, se incurrió en una vía de hecho violatoria del derecho fundamental al debido proceso que, en este caso, se impone amparar, a fin de que el órgano judicial competente adopte su decisión conforme a la ley vigente y con estricta sujeción al principio de favorabilidad.

Noviembre 21 de 1996

Referencia: Expediente T-101.154

Actor: Francisco Javier Santamaría Hincapié

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado por Acta N° 56

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el proceso de tutela número T-101.154, promovido por el señor Francisco Javier Santamaría Hincapié contra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

**ANTECEDENTES**

1. Francisco Javier Santamaría Hincapié interpuso acción de tutela contra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por considerar que la actuación de ésta, al dictar la sentencia de segunda instancia dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra, constituye una vía de hecho violatoria del debido proceso (art. 29 C.P.). Manifiesta también que el fallo lo afecta en sus derechos al trabajo y a la igualdad.

2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los siguientes:

2.1 El actor se desempeñaba como Juez Civil Laboral del Circuito de Urrao, Antioquia, cuando,

el 22 de marzo de 1994, Luz Dary Vanegas Ríos, secretaria del Juzgado, presentó en su contra una queja disciplinaria ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia. Una vez adelantada la investigación preliminar, el mencionado Consejo dictó pliego de cargos contra el acusado por la presunta violación de los literales a) e i) del artículo 8 y a), b), i) y p) del artículo 9 del Decreto 1888 de 1989.

El 4 de abril de 1995, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, luego de oídos los descargos respectivos, estimó probadas las acusaciones referidas al quebrantamiento de los literales a) e i) del artículo 8 y a) e i) del artículo 9 del Decreto 1888 de 1989, consistentes en asistir en estado de embriaguez al despacho, realizar actos de irrespeto verbal contra una subordinada, incumplir los mandatos del Código de Procedimiento Civil respecto a cómo liquidar un crédito y sus intereses, y dejar de asistir, injustificadamente, a la oficina o llegar tarde a ella.

La Sala consideró que las faltas atribuidas al inculpado atentaban contra la eficacia y la dignidad de la administración de justicia, y que “tuvieron como motivo determinante el hábito del Dr. Santamaría Hincapié de ingerir bebidas embriagantes, situación que ha trascendido a la sociedad urraeña (...) afectando seriamente la imagen de la justicia a su cargo”. En consecuencia, le impuso la sanción de destitución del cargo.

2.2 El apoderado del acusado interpuso el recurso de apelación contra la sentencia. Concretamente, pidió que la sanción que se le aplicara fuera la de suspensión en el ejercicio del cargo y no la de destitución, solicitud que fundamentó en la carencia de antecedentes disciplinarios del sancionado y en algunos hechos atenuantes. Al mismo tiempo, adujo diversas causales de nulidad del proceso.

2.3. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del día 26 de octubre de 1995, consideró que no había lugar para decretar las nulidades aducidas por el defensor del acusado. Asimismo, manifestó que los cargos formulados contra el actor habían sido debidamente probados, y que incluso algunos de ellos habían sido reconocidos por el disciplinado. Igualmente, desestimó los argumentos del actor en favor de una aminoración de la sanción, bajo la consideración de que las aflicciones anímicas no justificaban su conducta y de que el hecho de que hubiera demostrado eficiencia en su desempeño no eliminaba sus faltas contra la dignidad de la administración de justicia.

Por consiguiente, la Sala resolvió confirmar la sentencia apelada y la sanción impuesta.

2.4. El actor solicita la nulidad de la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Asegura que el debido proceso le fue vulnerado por tres razones: la primera, por cuanto las nulidades por él propuestas no habían sido tramitadas y resueltas como incidentes; la segunda, porque la Sala Jurisdiccional Disciplinaria habría perdido la competencia para decidir en segunda instancia hasta que no se resolvieran las referidas nulidades mediante el trámite incidental; y la tercera, porque en el proceso disciplinario se debería haber aplicado la Ley 200 de 1995 y no el Decreto 1888 de 1989, el cual habría sido derogado por aquélla.

2.5. El 22 de febrero de 1996, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura denegó las nulidades propuestas. Con respecto al tercer motivo aducido en la solicitud de declaratoria de nulidad de lo actuado manifestó que a la luz de las atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura no se podía afirmar que la Ley 200 de 1995 derogaba el Decreto 1888 de 1989. Al respecto precisa:

“La función jurisdiccional disciplinaria del consejo de la judicatura tiene fundamento constitucional (artículos 116 y 256.3 de la Constitución Política) y la misma Carta reconoce que su ejercicio se cumple con autonomía e independencia. Dichas características han sido reafirmadas en los fallos de la Corte Constitucional C-265 del 8 de julio de 1993, C-417 del 4 de octubre de 1993; y por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 17 de febrero de 1995, precisando que las actuaciones y decisiones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de sus homólogas de los Consejos Seccionales revisten carácter judicial.

“Por su parte, el régimen disciplinario consagrado en la Ley 200 de 1995 reviste carácter administrativo y de igual forma son las actuaciones y las decisiones que contempla, por manera que su misma naturaleza delimita el alcance de su aplicación únicamente a los servidores públicos con funciones de esa índole pertenecientes a todos los niveles de la administración, salvo los vinculados a la fuerza pública que no obstante hacer parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público se le reconoce una normatividad disciplinaria especial, privilegio que resulta lógico y razonable si se tiene en cuenta la esencia, las características y las finalidades que debe cumplir la fuerza pública conforme a lo preceptuado en los artículos 216 y s.s. de la Constitución.

“Un entendimiento distinto de los alcances acerca de la vigencia y campo de aplicación de la mencionada ley, propiciaría caos en el ordenado ejercicio de las Ramas del Poder, pues invitaría a que una se entrometiera en los asuntos propios de la otra rebasando los principios de cooperación y armonía entre ellas y, también, daría paso a maneras inconcebibles de aplicación de la ley en el tiempo.

“Sencillamente, ahora la administración pública y las entidades de control como la Procuraduría y la Contraloría cuentan con un régimen disciplinario único cuanto sus normas unifican competencias, trámites, faltas, sanciones y naturaleza de las decisiones para dicha franja del poder público, sin que su regulación pueda trascender dicho espacio y menos invadir el del poder judicial.

“Téngase en cuenta que el artículo 177 de la Ley 200 de 1995 señala qué órganos son competentes para aplicar dicho régimen y dentro de ellos obviamente no está el Consejo Superior de la Judicatura, por cuanto sus facultades disciplinarias se hallan reglamentadas en el Decreto 2652 de 1991, copia fiel del apartado constitucional que establece su naturaleza jurisdiccional y su desempeño autónomo e independiente debiendo ejercer sus atribuciones de acuerdo a las normas disciplinarias a que están sujetos los funcionarios judiciales en su condición de administradores de justicia, que no es otro que el Decreto 1888 de 1989”.

3. El actor interpuso acción de tutela contra la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, ante la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Afirma que la actuación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al aplicar el Decreto 1888 de 1989 en lugar de la Ley 200 de 1995, viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Además, considera vulnerado su derecho al trabajo, por cuanto fue despedido de su cargo, en forma desproporcionada con respecto a la falta cometida.

Estima que la Ley 200 de 1995 se debe aplicar también a los funcionarios de la rama judicial, puesto que el artículo 20 de ésta establece que son destinatarios de ella, entre otros, “los empleados y trabajadores del Estado”, al tiempo que el artículo 48 trata a la Rama Judicial como organismo del Estado.

Precisa, que esa es la única conclusión que permite el texto del artículo 177, el cual se ocupa con la vigencia de la ley y reza: “Esta ley regirá cuarenta y cinco (45) días después de su sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los personeros, por las administración central y descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria; se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que les sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública...”. (se subrayan las partes en que enfatiza el actor). Puesto que el Consejo Superior de la Judicatura es una institución con competencia disciplinaria y que la ley no excluyó expresamente a los funcionarios de la rama judicial como destinatarios de su aplicación - cosa que hubiera podido hacer, tal como ocurrió con los miembros de la fuerza pública-, lo lógico es colegir que el Consejo debe utilizar en su actuación disciplinaria la Ley 200.

Manifiesta que si se le hubiera aplicado la Ley 200 de 1995, tal como correspondía, no se le habría podido imponer la sanción de destitución. La ley establece, en su artículo 25, cuáles son las faltas gravísimas, y determina que estas faltas son las únicas que ameritan destitución. De acuerdo con el artículo 32, las faltas graves y leves, en donde cabría clasificar las conductas en que él incurrió, no pueden ser sancionadas con destitución. Más aún, señala, el artículo 22 dispone que el concurso de faltas no acarrea la destitución, como sí ocurría con el Decreto 1888 de 1989 y con la Ley 13 de 1984.

El artículo 256, numeral 3, de la Constitución atribuye al Consejo Superior de la Judicatura y a los Consejos Seccionales la facultad de “examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial...”, pero esta potestad la puede ejercer “en la instancia que señale la ley”, y en este caso la ley ha ordenado que los procesos disciplinarios se desarrollen de acuerdo con los preceptos de la Ley 200 de 1995.

A los argumentos esgrimidos por el Consejo Superior de la Judicatura para no adoptar la Ley 200 en su labor responde así:

“No es cierto que el régimen disciplinario consagrado por la Ley 200 de 1995 revista exclusivamente un carácter administrativo y que de igual forma sean las actuaciones y las decisiones que contempla y, que sólo sea aplicable a funcionarios administrativos (sic). La historia de la Ley 200 de 1995 dice que la intención del legislador fue la de diseñar un estatuto único rector, que estableciera los principios sustanciales y procedimentales aplicables en todos los niveles del Estado en general. Por ello se ha dicho que la multiplicidad

y diversidad normativa disciplinaria, así como la disparidad existente entre la misma, fueron erradicadas por el legislador al unificar, integralizar en un solo ordenamiento los institutos jurídicos sustanciales y procedimentales, que constituyen un verdadero régimen de carácter específico, porque versa solamente sobre el asunto disciplinario y el cual ostenta la calidad de único, porque él impera sobre todos los servidores públicos de todas las entidades y organismos del Estado, de todas las ramas del poder público”.

Igualmente, expresa que el hecho de que el Consejo no esté mencionado expresamente dentro de los órganos que han de aplicar la Ley 200 no significa que se pueda excusar de hacerlo, pues el artículo 177 resalta que la Ley 200 será aplicada por “todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria” y los Consejos Superior y Seccionales claramente la tienen.

Considera que al no aplicársele la Ley 200 de 1995 le fue vulnerado, por parte del Consejo Superior de la Judicatura, el derecho a que sus actos se observaran desde el ángulo de la ley más favorable. Anticipándose a una posible objeción a este argumento, basada en que el artículo 176 de la ley autoriza que los procesos disciplinarios en curso continúen su trámite de conformidad con el procedimiento anterior, precisa que la norma se refiere al trámite, al procedimiento, y no a los aspectos sustanciales, dentro de las cuales se encuentra lo relacionado con las sanciones y con su dosimetría.

Concluye con la afirmación de que es claro que la providencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura constituye una vía de hecho, por cuanto en ella se le aplicó la norma más desfavorable, de acuerdo con la cual cabía la destitución, mientras que si se le hubiera aplicado la Ley 200 de 1995 no habría sido posible la imposición de esa sanción.

4. Dentro de los documentos remitidos al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca para efectos del proceso de tutela, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura incluyó las copias de un auto del Consejo de Estado y de dos autos del mismo Consejo Superior. Dada su íntima relación con la materia que es objeto de este proceso importa hacer referencia a ellas.

4.1. El auto del 17 de febrero de 1995, proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Libardo Rodríguez Rodríguez, trata fundamentalmente sobre el tema de si el ejercicio preferente del poder disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación (CP, art. 278.6) se extiende también a los funcionarios de la rama jurisdiccional. El Consejo de Estado llega a la conclusión de que la Constitución estableció un fuero especial para los funcionarios de la rama y que, por lo tanto, la función disciplinaria con respecto a estos funcionarios le compete únicamente a los Consejos Superior de la Judicatura y Seccionales. Así, la Procuraduría no podría desplazar a los referidos Consejos en sus investigaciones disciplinarias, aun cuando sí podría emitir conceptos en esos procesos, de acuerdo con el artículo 277-7 de la Constitución.

4.2. En el auto del 18 de abril de 1996, proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con ponencia del magistrado Rómulo González Trujillo, el Consejo ratificó su decisión de continuar aplicando en los procesos disciplinarios el Decreto

1888 de 1989. En el auto se citan escritos de 6 de los 7 magistrados de esa Sala, en los cuales se defiende la aplicación del mencionado decreto. Igual posición se asume en el auto del 25 de abril de 1996, proferido por la misma Sala, con ponencia del magistrado Alvaro Echeverri Uruburu. Fundamentalmente, las razones esgrimidas en favor de esta tesis son:

a) A pesar de que tanto la Ley 200 de 1995 como el Decreto 1888 de 1989 son normas de carácter disciplinario, los actos, decisiones y recursos a los que hacen referencia son completamente diferentes, pues mientras la ley se ocupa con funcionarios y actos administrativos, el decreto trata sobre funcionarios y actos jurisdiccionales. Por esta razón, mal se podría pensar que la Ley 200 de 1995 ha derogado el Decreto 1888 de 1989.

b) La Ley 200 de 1995 dispuso la derogatoria de todas las normas que le fueran contrarias, y el Decreto 1888 de 1989 no lo es, por cuanto aquélla “disciplina la conducta de los servidores públicos a través de un procedimiento meramente administrativo, mientras que el decreto define y sanciona exclusivamente los comportamientos propios y exclusivamente predicables de los servidores de la Rama Judicial y a través de un procedimiento judicial no susceptible, por tanto, de revisión por la vía contenciosa”.

c) El Decreto 1888 de 1989 es una norma especial, mientras que la Ley 200 es una norma general, y de acuerdo con los principios generales del derecho ha de regir la norma especial.

d) “La Constitución Nacional estableció un fuero de juzgamiento disciplinario a los funcionarios de la Rama Judicial en el artículo 256, numeral 3, y señala como competencia privativa del Consejo Superior de la Judicatura las funciones de examinar la conducta y las faltas de todos los funcionarios de la Rama Jurisdiccional.

“Acorde con esta prerrogativa, la Carta Constitucional determinó que en estos eventos el Procurador General de la Nación se limitará a emitir conceptos en los correspondientes procesos disciplinarios, según el mandato del artículo 278 numeral 2º”.

e) La Corte Constitucional ha precisado que las decisiones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son verdaderas sentencias, “que hacen tránsito a cosa juzgada y por ende no están sujetas a posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, ya que los órganos de la jurisdicción disciplinaria son imparciales e independientes (sentencia C-417 de octubre de 1993).

“De otro lado, todas las decisiones que emanen de la Procuraduría General de la Nación son actos administrativos sujetos al control posterior de lo contencioso administrativo. Por tanto, el juzgamiento de los empleados de la Rama Judicial no puede ser juzgado por la Procuraduría General a través de la Ley 200 de 1995, porque atentaría contra la autonomía de la propia Rama”.

f) El Consejo Superior de la Judicatura no puede utilizar para la motivación de sus decisiones judiciales “un procedimiento eminentemente administrativo, como es el consagrado en la Ley 200 de 1995, porque violaría el debido proceso y no observaría la plenitud de las formas propias de este juicio”.

La aplicación de la Ley 200 de 1995 a los procesos disciplinarios que adelanta el Consejo entrañaría una amplia gama de dificultades, en razón del carácter judicial de las decisiones de éste. A manera de ejemplo, la Ley 200 de 1995 contempla el recurso de reposición contra los pronunciamientos de única instancia, medio judicial que no se podría utilizar en los procedimientos ante el Consejo Superior de la Judicatura, pues se entraría en contradicción con el principio procesal de que el juez no puede revisar su propia sentencia o fallo. Igualmente, en la ley se consagran otros recursos que son propios de las actuaciones administrativas, y no aplicables a las jurisdiccionales, tales como la revocatoria directa, la acción contencioso administrativa y la suspensión provisional.

En respuesta al argumento de que los recursos citados no tendrían porqué aplicarse en los procedimientos ante el Consejo se señala que ello “es ineludible teniendo en cuenta que de aceptarse la sujeción o la aplicación de la Ley 200 a la acción jurisdiccional disciplinaria, habría que hacerlo in extenso, en su integralidad, por cuanto no se puede perder de vista que se trata de un Estatuto Unico y como tal no puede aplicarse por partes, es decir, no estaría dado al intérprete entrar a establecer cuáles normas del mismo aplicaría y cuáles no”.

g) Puesto que los sujetos pasivos de la acción disciplinaria que ejerce el Consejo Superior de la Judicatura, es decir, los jueces, magistrados y fiscales, gozan de autonomía e independencia, lo lógico es concluir que para ellos debe existir un régimen disciplinario especial.

h) Los jueces y magistrados no son, por definición legal (Decretos 258 de 1978 -art. 2-, 1660 de 1987 -arts. 2-4-, y 52 de 1987 -art. 2), ni empleados ni trabajadores del Estado. Por eso, no se puede entender que son destinatarios de la Ley 200, al tenor de su artículo 20. Igualmente, el hecho de que en el artículo 177 no se hubiera mencionado expresamente a los Consejos Superior de la Judicatura y Seccionales dentro de las autoridades que deben aplicar la Ley 200, significa que se deseó excluirlos de esa obligación. “De ninguna manera puede entenderse que tales colegiaturas estén comprendidas en el concepto de Servidor Público, acepción que en la Constitución alude a las personas naturales o físicas que prestan sus servicios al Estado”.

i) La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia acepta que los magistrados y jueces tienen un régimen disciplinario propio, pues en su artículo 111 se precisa que “mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial...”.

El mismo artículo preceptúa que “las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa. Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada”.

Estas normas conducen necesariamente a la conclusión de que “los Jueces y Magistrados gozan de un fuero constitucional, que también es especial en la medida en que, de acuerdo con el canon 256.3 de la Carta Política, su conducta oficial está sometida al escrutinio y juzgamiento del Consejo Superior de la Judicatura y Consejos Seccionales exclusivamente, es decir de la Jurisdicción Disciplinaria, lo cual conlleva la necesidad imperativa de tenérseles

que aplicar los regímenes propios de la función jurisdiccional, quedando descartada por lo tanto la aplicación del C.D.U. [Código Disciplinario Unico], toda vez que ese imprescindible carácter jurisdiccional de las normas regentes de su investigación y juzgamiento viene a desvirtuarse la circunstancia de que los actos que se cumplan de conformidad con aquél, son revisables por la Jurisdicción Contencioso Administrativa; además de que, debiéndose aplicar "in extenso", se llegaría a la conclusión del desplazamiento de la Jurisdicción Disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, como lo prevé el segundo inciso del artículo 47 del C.P.U., todo lo cual con el consecuente despojo del fuero constitucional de juzgamiento de que gozan los funcionarios judiciales (art. 256.3)".

5. La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la tutela impetrada, en sentencia del 7 de abril de 1996. En su pronunciamiento, el Tribunal establece que la decisión de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no es una vía de hecho como sostiene el actor, "toda vez que a éste se le dieron todas las oportunidades procesales garantizándosele el derecho de defensa y el debido proceso".

Manifiesta que la tutela contra sentencias solamente cabe en contadas excepciones, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Luego de citar varias circunstancias en la que ella es viable, concluye que "ninguna de las situaciones descritas en las tesis jurisprudenciales adoptadas por la Corte Constitucional, para la procedencia de la acción contra providencias, tuvo lugar en el caso que se analiza, por lo cual la tutela es improcedente".

6. El actor impugnó la decisión del juez de tutela. Enfatiza que las normas disciplinarias no son ni estatutarias ni orgánicas, razón por la cual no se tenía que cumplir con condiciones especiales para modificar el Decreto 1888 de 1989. Por eso insiste en que el referido decreto sí fue modificado por la Ley 200 de 1995. El carácter ordinario de las normas disciplinarias para los funcionarios de la rama jurisdiccional lo evidencia, además, el que las disposiciones disciplinarias contenidas en el proyecto de ley Estatutaria sobre la Administración de Justicia fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, en su sentencia C-037 de 1996.

Precisa que en la Constitución no se establece que los funcionarios de la rama jurisdiccional tendrán un régimen disciplinario especial, al contrario de lo que ocurre con la Fiscalía General de la Nación, la cual fue autorizada por el artículo 253 a tener un régimen disciplinario propio.

Reitera que en la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura se incurrió en una vía de hecho por violación del debido proceso, mas no porque no se le hubieran concedido oportunidades para la defensa sino porque la sanción que le fue impuesta fue tomada de la norma más desfavorable.

7. El día 30 de mayo de 1996, el Consejo de Estado confirmó el fallo impugnado. Manifiesta que las providencias dictadas por el Consejo Superior de la Judicatura son verdaderas sentencias, con el mismo valor y fuerza vinculatoria que las dictadas por las otras autoridades judiciales.

Sostiene que en la actuación del Consejo Superior de la Judicatura no encuentra la existencia de ninguna vía de hecho “desconocedora del debido proceso o que atente contra el derecho de defensa del actor. Por el contrario, obra en el expediente suficiente información que enseña cómo al reclamante se le brindaron todas las oportunidades de ley para que conociera de los cargos que existían en su contra y ejerciera el derecho de defensa frente a los mismos, tanto en la actuación disciplinaria de primera instancia, como en la surtida ante el superior”.

Manifiesta que el Consejo de Estado ha sido renuente a considerar procedente la acción de tutela contra decisiones judiciales y que en el caso bajo examen no se encuentra fundamento alguno, fáctico o jurídico, que conduzca a modificar tal posición.

8. La Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento y decisión de la presente revisión para los propósitos de unificación de jurisprudencia y en razón de la trascendencia del asunto.

1. El actor considera que en la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se le impuso la sanción de destitución, se incurrió en una vía de hecho. Fundamenta su aseveración en la circunstancia de que el Consejo basó su fallo en el Decreto 1888 de 1989, a pesar de que éste había sido derogado por la Ley 200 de 1995, ley que si se hubiera aplicado le habría acarreado una sanción más favorable.

2. El Consejo Superior de la Judicatura estima que los funcionarios de la rama judicial del poder público gozan de fuero disciplinario y que, por lo tanto, no se rigen por el código disciplinario único (Ley 200 de 1995), sino por normas especiales, contenidas en el Decreto 1888 de 1989. Sostiene que la Ley 200 de 1995 es aplicable únicamente a los funcionarios de la administración pública y no a los de la rama jurisdiccional.

El problema planteado

3. Se trata de esclarecer si las normas del Código Disciplinario Unico – en adelante también se hará referencia a este estatuto con el número de la ley o con su abreviatura -CDU – son aplicables a los funcionarios de la rama judicial o si para éstos rigen normas disciplinarias especiales. Además, debe establecerse si el Consejo Superior de la Judicatura incurrió en una vía de hecho al imponerle al actor la sanción de destitución con base en lo preceptuado por el Decreto 1888 de 1989.

4. Desde la misma sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), ya se había adelantado que el Código Disciplinario Unico era aplicable también a los funcionarios judiciales. En el mencionado fallo se examinó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia. La Corte declaró la inexecutable de los artículos 116 a 119 del proyecto, que contemplaban una serie de faltas y sanciones disciplinarias para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional. En la providencia se afirmó que la regulación de la materia disciplinaria era competencia propia del legislador ordinario y no de una ley estatutaria. Además, en la sentencia se llamó la atención acerca de que las materias tratadas por los artículos declarados inexecutable ya habían sido reguladas por la Ley 200 de 1995.

Posteriormente, mediante la sentencia C-280 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), esta Corporación resolvió en sentido positivo el interrogante acerca de si la Ley 200 de 1995 se aplicaba también a los funcionarios de la Rama Judicial. En la sentencia se citan algunos apartes de la exposición de motivos del proyecto de ley, en los cuales se evidencia la intención de eliminar la multiplicidad de regímenes disciplinarios existentes hasta ese momento:

“Además, la proliferación y variado conjunto de normas que regulan la conducta de los servidores públicos y los procedimientos respectivos, permiten afirmar, sin temor a equivocaciones que existe un procedimiento general y numerosos especiales para distintos sectores de la administración como, entre otros muchos para los miembros de la Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los Maestros, los Notarios, el personal de custodia y vigilancia de las cárceles, los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, los servidores de Santafé de Bogotá, D.C., los trabajadores de la Seguridad Social, los empleados del Ministerio de hacienda, la Rama Judicial, los empleados administrativos del Congreso, etc.

“Esta multiplicidad de regímenes disciplinarios conduce al ejercicio ineficiente e inequitativo del juzgamiento de la conducta de los servidores públicos, anarquiza la función del mandato constitucional a cargo de todas las entidades oficiales, por todas estas razones, es incuestionable que el Estado Colombiano debe tener un Código o Estatuto Unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y como además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa<sup>1</sup>”.

En otro aparte de la sentencia C-280 de 1996 se expresa:

“Esta finalidad unificadora del CDU explica que el artículo 177 del mismo establezca que sus normas se aplican a “todos los servidores públicos sin excepción alguna y derogan las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, Departamental, Distrital, Municipales, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este código”. En efecto, si el Legislador pretendía por medio del CDU unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas por la propia Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes (CP art. 178) o de los miembros de la Fuerza Pública, pues en este caso la propia Carta establece que ellos están sujetos a un régimen disciplinario especial (CP arts 217 y 218), debido a las particularidades de la función que ejercen. En relación con los funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero, esta Corporación ya ha establecido que no vulnera la Carta el ejercicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría, siempre y cuando “dicha competencia no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura”<sup>2</sup>. (subrayas fuera del texto).

De los textos citados se deriva claramente que el CDU -dictado en cumplimiento del artículo 124 de Constitución, el cual preceptúa que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”- se aplica a todos los servidores públicos

y deroga los regímenes especiales existentes hasta entonces, así como todas las disposiciones que le sean contrarias, salvo las excepciones contempladas en la Constitución y en la misma ley. Evidentemente, esta conclusión se extiende también a los funcionarios de la Rama Judicial.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura expone diversos argumentos para fundamentar su posición acerca de que el CDU no puede aplicarse a los funcionarios de la rama judicial. Aun cuando, como se vió, este punto ya ha sido definido por la Corte, es importante analizar brevemente algunas de las razones expuestas por el Consejo, tal como se hace a continuación.

5. Asevera el Consejo Superior de la Judicatura que la Constitución Política estableció un fuero de juzgamiento disciplinario para todos los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, en su artículo 256, numeral 3. Este dispone que “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: (...) 3) Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley”.

Esta Corporación ya ha establecido que de los funcionarios judiciales únicamente gozan de fuero especial disciplinario los señalados en el artículo 174 de la Constitución Política, es decir, 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. En efecto, en la sentencia C-417 de 1993, (MP José Gregorio Hernández Galindo), precisó la Corte que los funcionarios judiciales citados “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 ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley”.

Obsérvese que el texto citado precisa que solamente los magistrados de las altas Cortes, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General gozan de fuero especial tanto para las materias disciplinarias como para las penales. Con respecto a los demás funcionarios de la Rama Jurisdiccional la Corte ya ha manifestado que ellos no poseen un fuero disciplinario o judicial. El punto final lo desarrolla la misma sentencia al expresarse acerca del papel concurrente de la Procuraduría General de la Nación y de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura en la labor disciplinaria sobre los funcionarios judiciales no señalados en el artículo 174 de la Constitución. Interesa citar algunos apartes de esa sentencia a este respecto:

“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. (subrayas no originales).

Esta conclusión fue ratificada en la sentencia C-244 de 1996, (MP Carlos Gaviria Díaz), en el

aparte relacionado con la demanda contra la parte final del tercer inciso del artículo 61 de la Ley 200 de 1995, inciso que reza así: “Respecto de los funcionarios de la rama judicial serán competentes para investigar y sancionar las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales, según el caso. A los empleados de la misma rama los investigará y sancionará el respectivo superior jerárquico, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría general de la Nación”. La frase subrayada fue acusada de vulnerar el referido inciso 3o. del artículo 256 de la Constitución, en razón de que, a juicio de la actora, los únicos organismos competentes para examinar la conducta disciplinaria de los funcionarios judiciales serían el Consejo Superior de la Judicatura, por intermedio de su sala disciplinaria, o los Consejos Seccionales respectivos. En aquella ocasión señaló la Corte:

“El punto que aquí se discute ha sido analizado por esta Corporación en múltiples ocasiones, y en ellas se ha dejado claramente definida la competencia preferente o prevalente de la Procuraduría General de la Nación para investigar la conducta oficial de todos los funcionarios y empleados al servicio del Estado, cualquiera que sea la rama u órgano al cual prestan sus servicios y el nivel territorial al que pertenezcan, y que se conoce como control disciplinario externo, el cual no se opone al llamado control disciplinario interno a cargo del nominador o superior inmediato del empleado, ni al que ejerce el Consejo Superior de la Judicatura. Entonces, para resolver la acusación basta simplemente remitirse a los argumentos expuestos por la Corte en la sentencia C-417 de 1993, los cuales son íntegramente aplicables y servirán de fundamento para declarar exequible no sólo lo acusado, sino todo el inciso final, al no infringir norma constitucional alguna.(...)”.

Interesa añadir que en la misma sentencia se perfiló más el concepto de poder disciplinario preferente de la Procuraduría en relación con los funcionarios judiciales excluidos del fuero, al precisarse que la prevalencia solamente se podía hacer valer cuando el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales no hubieran asumido a prevención la investigación disciplinaria correspondiente. Dice al respecto el fallo: “El poder preferente de la Procuraduría General de la Nación para investigar a funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero y a los empleados de la misma, tampoco vulnera el Estatuto Superior, siempre y cuando en el caso de los funcionarios dicha competencia “no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura (art. 257 C.P.)”.

7. Manifiesta también el Consejo que las normas de la Ley 200 de 1995 son de carácter administrativo, mientras que las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura poseen la calidad de sentencias. Sostiene que en la Ley 200 se contempla una serie de recursos que no pueden aplicarse a los procesos disciplinarios que realiza el Consejo, precisamente en virtud del carácter judicial de la actuación de este último.

En la misma sentencia C-417 de 1993, la Corte reconoció el carácter judicial de las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura. En efecto, allí se expresó lo siguiente:

“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”.

Asimismo, el artículo 111 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dispone que los actos del Consejo en relación con los funcionarios judiciales tienen carácter jurisdiccional y que contra ellos no procede recurso alguno.

Pero el hecho de que las providencias del Consejo ostenten el carácter de sentencias judiciales no se opone a que las normas del CDU sean aplicadas, en lo pertinente, a los procesos disciplinarios que adelante el Consejo Superior, tal como lo decidió el legislador en uso de su facultad de establecer el régimen disciplinario de los servidores públicos.

La interpretación de la Corte acerca de que el CDU se aplica a todos los servidores públicos, con excepción de los miembros de la fuerza pública, no implica que para las diferentes ramas y órganos del Estado no se puedan dictar normas disciplinarias propias, conforme a la naturaleza especial de sus funciones. La Ley 200 de 1995 sirve como marco general del régimen disciplinario, pero se pueden crear normas disciplinarias específicas, de acuerdo con las peculiaridades de las ramas del poder público y de las funciones de cada órgano. De hecho, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en los artículos 150 a 154, contiene importantes disposiciones aplicables a los funcionarios judiciales. En punto a inhabilidades, incompatibilidades, derechos, deberes y prohibiciones.

8. La consideración anterior ofrece la respuesta a otra objeción presentada por el Consejo, en el sentido de que el CDU es una norma general, mientras que el Decreto 1888 de 1989 es la norma especial, lo que conduce a plantear la prevalencia de esta última. Al respecto cabe recalcar que, como ya se afirmó en el punto 4 de estos fundamentos, en el artículo 177 del CDU se impuso la derogatoria de todos los regímenes especiales existentes hasta el momento, lo cual apareja de manera inequívoca la pérdida de vigencia del Decreto 1888 de 1989. Pero incluso si la decisión del legislador hubiese sido otra y el referido Decreto 1888 de 1989 estuviese vigente, la relación entre el CDU y este decreto sería diferente a la planteada por el Consejo Superior de la Judicatura. En ese hipotético caso, dado que el CDU sienta las bases generales del régimen disciplinario aplicable a todos los servidores públicos, los regímenes especiales deberían construirse e interpretarse sobre esos fundamentos comunes, de manera tal que, en lugar de sostenerse que la existencia de un régimen disciplinario especial autorizaría el desacato del régimen general, habría de deducirse que dicho régimen especial es complementario del general.

9. Según el Consejo el CDU vulnera el principio de la separación de los poderes. Asimismo, considera que si los jueces gozan de autonomía e independencia, lo lógico es que ellos estén sometidos a normas disciplinarias especiales. Sobre esta tesis cabe simplemente señalar que la Constitución le asignó al Legislador la facultad de decidir acerca del régimen disciplinario

de los servidores públicos (CP arts. 6, 124, 150-23 y 209). Ahora, dentro del abanico de posibilidades que el legislador tenía a su disposición, decidió, en uso de legítima libertad de configuración normativa, expedir un estatuto disciplinario básico aplicable a todos los funcionarios (arts. 20 y 177). El Congreso podría haber optado por otra fórmula, mas no lo hizo.

Por otra parte, ha de precisarse que de la existencia de un régimen disciplinario general no se puede deducir ni un peligro para la separación de los poderes ni una afectación de la autonomía funcional de los jueces, máxime si se tiene en cuenta que ese régimen debe respetar siempre la autonomía que a éstos reserve la Constitución Política.

10. El Decreto 1888 de 1989 consagraba, en sus artículos 8° y 9°, diferentes faltas contra la dignidad y la eficiencia de la administración de justicia. En el artículo 10 se determinaba que, independientemente de la responsabilidad civil o penal del infractor, los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional que incurrieran en las faltas previstas en el estatuto podían ser objeto de las sanciones de multa, suspensión o destitución. En el decreto no se establecía qué tipo de faltas debía ser objeto de una sanción determinada, sino que se dejaba a la discreción de la autoridad disciplinaria la fijación de la pena, de acuerdo con diversos criterios que señalaba la misma norma. Al respecto rezaba el artículo 15:

“La sanción disciplinaria será impuesta por la autoridad competente, con arreglo al procedimiento, teniendo en cuenta la naturaleza, efectos y modalidades de la infracción, las circunstancias agravantes y atenuantes y la personalidad del acusado”.

11. El juez civil-laboral del circuito de Urao, Antioquia, Francisco Javier Santamaría Hincapié, fue encontrado culpable de haber incurrido en las siguientes faltas disciplinarias: asistir en estado de embriaguez al despacho, realizar actos de irrespeto verbal contra una subordinada, incumplir los mandatos del Código de Procedimiento Civil respecto a cómo liquidar un crédito y sus intereses, dejar de asistir, injustificadamente, a la oficina y llegar tarde a ella. A partir de la determinación de estas faltas y en uso de las atribuciones que concedía el Decreto 1888 de 1989, tanto el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia como el Consejo Superior de la Judicatura decidieron sancionar al juez Santamaría Hincapié con la pena de destitución.

12. La Ley 200 de 1995 consagra, en su artículo 24, tres tipos de faltas disciplinarias, a saber: las gravísimas, las graves, y las leves. A continuación, el artículo 25 determina cuáles son las faltas gravísimas. Con respecto a las faltas leves y graves precisa el artículo 38 que “constituye falta disciplinaria y por lo tanto da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés”. Los derechos de los funcionarios públicos están contemplados en el artículo 39, mientras que los deberes, las prohibiciones y las incompatibilidades y las inhabilidades en los artículos 40, 41, y 42 a 45, respectivamente. A su vez, el artículo 27 determina cuáles son los criterios por atender para catalogar si la pena es grave o leve.

Por su parte, el artículo 32 precisa cuáles son los límites de las sanciones:

“Las faltas leves dan lugar a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita con

anotación en la hoja de vida o multa hasta 10 días del salario devengado en el momento de cometer la falta, con la correspondiente indexación.

“Las faltas graves se sancionarán con multa entre once (11) y noventa (90) días del salario devengado al tiempo de cometerlas, suspensión en el cargo hasta por el mismo término o suspensión del contrato de trabajo o de prestación hasta por tres (3) meses, teniendo en cuenta los criterios señalados en el artículo 27 de esta ley.

“Las faltas gravísimas serán sancionadas con terminación del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales, destitución, desvinculación, remoción o pérdida de investidura”.

De la lectura de este artículo se advierte que las faltas gravísimas son en todos los casos sancionables con la pena de destitución – o su equivalente -, y que sólo ese tipo de faltas es merecedor de esa pena. Para las otras faltas no se contempla dicha sanción, pero sí existe una gama de posibilidades punitivas.

13. La enumeración taxativa de las situaciones que constituyen falta gravísima y que han de ser objeto de la sanción de destitución evidencia la voluntad del legislador de garantizarle a los servidores públicos que la sanción disciplinaria más grave sólo será aplicable en casos muy concretos y predeterminados.

La pena disciplinaria impuesta al juez Santamaría Hincapié fue fundamentada en el Decreto 1888 de 1989, el cual, como ya se señaló, fue derogado por el Código Disciplinario Unico. La sentencia del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia fue dictada el día 4 de abril de 1995. La apelación del fallo fue resuelta por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia dictada el día 26 de octubre de 1995, bajo la vigencia de la Ley 200 de 1995. Sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura consideró en su momento que el Código Disciplinario Unico no había derogado el Decreto 1888 de 1989 y, por esa razón, decidió continuar aplicando este último decreto.

La Corte ha señalado ya en varias ocasiones que los principios del derecho penal criminal son aplicables al derecho disciplinario, por cuanto éste constituye una modalidad del derecho penal. Entre los principios del derecho penal se halla el de la favorabilidad, el cual se encuentra expresamente contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política. Este principio rige tanto para los conflictos de leyes en el tiempo como para cuando se trata de leyes coetáneas y se ha de determinar cuál debe regir en un caso específico<sup>3</sup>.

La situación examinada se enmarca dentro del derecho penal disciplinario, lo cual significa que en ella tiene plena vigencia el principio de la favorabilidad. A partir de esta afirmación se llega a la conclusión de que en el caso concreto del proceso disciplinario contra el juez Santamaría Hincapié debió aplicarse, en lo relacionado con las sanciones, la normatividad de la Ley 200 de 1995, la cual había entrado ya en vigor al momento de dictarse la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura. Las normas de la referida Ley 200 de 1995 atinentes a la sanción de destitución son más favorables a los disciplinados, puesto que eliminan la discrecionalidad de la autoridad disciplinaria para asignar esa pena y limitan a ciertas hipótesis taxativas la posibilidad de imponerla. La decisión judicial, de acuerdo con lo expuesto, corresponde a una vía de hecho. La imposición de la sanción disciplinaria más

desfavorable, no obstante que al momento de confirmarse la sanción se encontraba en vigencia una ley que consagraba un régimen punitivo más favorable y que, la misma de manera expresa e inequívoca derogaba los regímenes especiales disciplinarios - salvo el aplicable a la fuerza pública -, pone de presente que la actuación judicial se apartó ostensiblemente del imperio de la ley y, por ende, se incurrió en una vía de hecho violatoria del derecho fundamental al debido proceso que, en este caso, se impone amparar, a fin de que el órgano judicial competente adopte su decisión conforme a la ley vigente y con estricta sujeción al principio de favorabilidad.

## DECISION

Primero: REVOCAR, por los motivos expresados, el fallo proferido por el Consejo de Estado, el día 30 de mayo de 1996 y, en su lugar, CONCEDER la tutela solicitada. En consecuencia, por constituir una vía de hecho, se revoca la sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, del día 26 de octubre de 1995, dictada dentro del proceso disciplinario contra Francisco Javier Santamaría Hincapié.

Segundo: Líbrense por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiún (21) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Aclaración de voto a la Sentencia SU-637/96

REGIMEN DISCIPLINARIO UNICO-Derogación disposiciones precedentes (Aclaración de voto)

No estuve conforme con la declaración de exequibilidad de ese absolutismo legislativo, pero, ante el hecho cierto de que ya no se puede controvertir su avenencia con la Constitución Política, no queda otro remedio que reconocer la efectiva derogación de las normas legales precedentes, relativas a la materia disciplinaria. Resulta evidente la vía de hecho en que incurrió el Consejo Superior de la Judicatura en el caso materia de estudio, al hacer valer, en contra del accionante, normas que para la época del juicio disciplinario ya habían sido derogadas por la Ley 200 de 1995.

Referencia: Expediente T-101154

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Aunque, respecto de las expresiones “todos”, “sin excepción alguna” y “o especiales”, contenidas en el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, declaradas exequibles por esta Corte mediante Sentencia C-280 del 25 de junio de 1996, hube de salvar mi voto, por estimar que han debido ser retiradas del ordenamiento jurídico, acojo hoy la ponencia presentada por el H. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, por razón de la obligatoriedad de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

En efecto, el carácter absoluto y absorbente de la norma plasmada en el indicado precepto del Código Unico Disciplinario, que obtuvo el aval de la Corte, implica necesariamente que los procesos disciplinarios contra cualquier servidor público, incluidos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial despojados de fuero, deben regirse por las disposiciones de dicho Estatuto, que, como él mismo señala, “será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los personeros, por las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria” y “se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna” (subrayo).

Como si fuera poco, la norma en cita dispuso que, a partir de la vigencia del Código, quedaran derogadas “las disposiciones generales o especiales que regulen materias

disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital, municipales, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública” (subrayo).

Repito que no estuve conforme con la declaración de exequibilidad de ese absolutismo legislativo, pero, ante el hecho cierto de que ya no se puede controvertir su avenencia con la Constitución Política, no queda otro remedio que reconocer la efectiva derogación de las normas legales precedentes, relativas a la materia disciplinaria.

Así las cosas, resulta evidente la vía de hecho en que incurrió el Consejo Superior de la Judicatura en el caso materia de estudio, al hacer valer, en contra del accionante, normas que para la época del juicio disciplinario ya habían sido derogadas por la Ley 200 de 1995.

Y no se diga que con esto se le quiere dar efecto retroactivo a la Sentencia C-280 de 1996, pronunciada por la Corte en cuanto a la exequibilidad del mencionado artículo, toda vez que el Código Unico Disciplinario comenzó a regir, con toda su fuerza normativa, desde antes de proferido el fallo de la jurisdicción disciplinaria sobre el que ahora nos ocupamos. Ya para entonces, independientemente del control de constitucionalidad que sobre aquél se ejerciera, derogó lo que dijo derogar. Otra cosa es que, después, la Corte Constitucional haya respaldado su validez.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia SU-637/96

REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL-Subsistencia (Aclaración de voto)

No obstante que el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, declarado exequible por esta Corporación, establece que dicho estatuto es aplicable a todos los servidores públicos sin excepción alguna y que expresamente se consideran derogadas las disposiciones que le sena contrarias, salvo los regímenes especiales de la Fuerza Pública, ello no se opone en mi concepto a la subsistencia de otros regímenes disciplinarios reconocidos por la misma Constitución Política de 1991. Y en el caso específico de los funcionarios de la rama judicial, el artículo 256 constitucional le otorga al Consejo Superior de la Judicatura y a los Consejos Seccionales, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, según el caso y de acuerdo a la ley, “examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como la de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley”, lo que permite a mi juicio la existencia de un régimen propio y especial de carácter disciplinario para todo lo relacionado con la función realizada por dichas Corporaciones.

Referencia: Expediente T-101.154

Acción de tutela de Francisco Javier Santamaría Hincapié contra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C. noviembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Con el debido respeto y consideración que me merecen las decisiones de la Sala Plena de la Corporación, comedidamente me permito consignar la aclaración de voto respecto a la sentencia proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de la referencia, en la forma que a continuación se señala.

Como tuve oportunidad de expresarlo al consignar la aclaración de voto a la sentencia No. C-280 de 1996, deseo reiterar nuevamente que no obstante que el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, declarado exequible por esta Corporación, establece que dicho estatuto es aplicable a todos los servidores públicos sin excepción alguna y que expresamente se consideran derogadas las disposiciones que le sena contrarias, salvo los regímenes especiales de la Fuerza Pública, ello no se opone en mi concepto a la subsistencia de otros regímenes disciplinarios reconocidos por la misma Constitución Política de 1991.

En efecto, el artículo 253 de la Carta Fundamental establece en forma diáfana que la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General y al “régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”.

Igualmente, el artículo 279 ibidem señala con respecto a la Procuraduría General de la Nación, que la ley determinará lo relativo “al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”.

Y en el caso específico de los funcionarios de la rama judicial, el artículo 256 constitucional le otorga al Consejo Superior de la Judicatura y a los Consejos Seccionales, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, según el caso y de acuerdo a la ley, “examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como la de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley”, lo que permite a mi juicio la existencia de un régimen propio y especial de carácter disciplinario para todo lo relacionado con la función realizada por dichas Corporaciones.

Fecha ut supra.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia SU-637/96

REGIMEN DISCIPLINARIO UNICO-Complejidad/REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL-Existencia (Aclaración de voto)

Es destacable el propósito que guió el esfuerzo del legislador al expedir un estatuto disciplinario aplicable a los servidores del Estado. Sin embargo, ese cometido ni podía, a mi juicio, realizarse en desmedro de las normas constitucionales que establecen regímenes disciplinarios especiales, lo cual de suyo, se muestra contrario a la pretensión de regular

mediante un solo estatuto la compleja materia disciplinaria en toda su extensión.

#### REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL-Aplicación (Aclaración de voto)

La competencia que la Constitución atribuye a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, comporta el expreso reconocimiento de un régimen propio relativo a los funcionarios de la rama judicial y a los abogados en el ejercicio de su profesión; régimen que es especial no sólo por el organismo encargado por el Constituyente de cumplir esa importante función, sino por la necesidad, derivada del Estatuto Supremo, de establecer reglas y procedimientos disciplinarios apropiados para el ejercicio de esa competencia. El silencio del legislador respecto de los regímenes disciplinarios especiales constitucionalmente consagrados, no puede, a mi juicio, tener el efecto de desconocerlos propiciando la aplicación de unos mismos principios o reglas a sectores que el mismo Constituyente se cuidó de distinguir.

Magistrado Ponente:

Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

Con el debido respeto por las providencias de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto en relación con la sentencia de la referencia.

Estimo que es destacable el propósito que guió el esfuerzo del legislador al expedir un estatuto disciplinario aplicable a los servidores del Estado. Sin embargo, ese cometido ni podía, a mi juicio, realizarse en desmedro de las normas constitucionales que establecen regímenes disciplinarios especiales, lo cual de suyo, se muestra contrario a la pretensión de regular mediante un solo estatuto la compleja materia disciplinaria en toda su extensión.

Son pocos los casos en los que la Carta Política alude a esos regímenes especiales que encuentran innegable fundamento en la existencia de variados tipos de servidores y funcionarios que en su actuación obedecen a diferentes pautas organizativas y aún a especiales principios de responsabilidad, dependiendo de la índole de la actividad que están llamados a desempeñar. Los miembros de la fuerza pública y del Congreso de la República, así como los funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público, por citar algunos ejemplos, son, en mi criterio, sujetos de regímenes de control disciplinario autónomo, de acuerdo con específicas previsiones del Estatuto Superior.

Importa destacar en esta oportunidad que la competencia que la Constitución atribuye a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en el numeral 3o. del artículo 256, comporta el expreso reconocimiento de un régimen propio relativo a los funcionarios de la rama judicial y a los abogados en el ejercicio de su profesión; régimen que es especial no sólo por el organismo encargado por el Constituyente de cumplir esa importante función, sino por la necesidad, derivada del Estatuto Supremo, de establecer reglas y procedimientos disciplinarios apropiados para el ejercicio de esa competencia.

La actividad de los funcionarios judiciales, entonces, no obedece a la misma lógica que preside el cumplimiento de la función disciplinaria en relación con el resto de los servidores públicos y, debido a ello, considero que se justifica, en su caso, un código disciplinario que al

responder a la normatividad constitucional que le sirve de sustento, tenga en cuenta las peculiaridades que distinguen a esta clase de servidores de los demás.

El silencio del legislador respecto de los regímenes disciplinarios especiales constitucionalmente consagrados, no puede, a mi juicio, tener el efecto de desconocerlos propiciando la aplicación de unos mismos principios o reglas a sectores que el mismo Constituyente se cuidó de distinguir.

Sin embargo, cabe recordar que la Corte se ha pronunciado en sentido contrario al que acabo de exponer y, por lo tanto, reiterando el respeto que merecen las sentencias de la Corporación de los jueces en estos términos consignadas las que me llevaron a aclarar mi voto.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Fecha ut supra.

1Gaceta del Congreso, Año IV, N°73

2Sentencia C-244/96. MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración Jurídica f. En el mismo sentido, sentencia C-417/93.

3 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992, T-438 de 1994 y T-233 de 1995,