

Sentencia T-1631/00

MINISTERIO PUBLICO-Autonomía/MINISTERIO PUBLICO-Imposición de sanciones/SANCION DISCIPLINARIA A ALCALDE-Imposición

SANCION DISCIPLINARIA A ALCALDE-Excepciones en cuanto a la aplicación y efectividad

El Procurador, sus delegados y agentes tienen conforme a la Constitución, la competencia, no sólo para adelantar las acciones disciplinarias e imponer las sanciones correspondiente, sino igualmente, para hacer éstas efectivas. No obstante, admite la Corte que constitucionalmente se reconocen dos situaciones de excepción al criterio general señalado anteriormente, que se dan, en primer término, cuando los alcaldes actúan como agentes del Presidente o del gobernador, porque entonces están sometidos a una relación jerárquica de subordinación, o cuando la sanción no tiene origen exactamente del control disciplinario sino de una acción penal.

SANCION DISCIPLINARIA A ALCALDE-Aplicación cuando actúa como agente del Presidente o del Gobernador/SANCION DISCIPLINARIA A ALCALDE-Originada en acción penal

La Corte considera que esas causales son constitucionales, en primer término, cuando hacen referencia a aquellos casos en los cuáles el alcalde sigue actuando como un agente del Presidente o del gobernador, como sucede en relación con el orden público. En efecto, en este ámbito, se mantiene una relación jerárquica entre alcaldes, gobernadores y Presidente. Ahora bien, la jerarquía es una relación de supremacía de los funcionarios superiores, respecto de los inferiores, y de subordinación de éstos con aquellos. Este principio jerárquico origina, en consecuencia, una potestad propia de la máxima autoridad de imponer sanciones disciplinarias, por lo cual es perfectamente legítimo que la ley establezca en estos ámbitos causales taxativas que den posibilidad al Presidente o a los gobernadores de destituir o suspender a los alcaldes, ya sea por solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del superior jerárquico. De otro lado, también considera la Corte que estas causales son legítimas cuando hacen referencia a otros casos definidos por el Legislador, siempre y cuando se respete la potestad de supervigilancia disciplinaria del Ministerio Público y no se vulnere el contenido esencial de la autonomía territorial, puesto los artículos 314 y 323 autorizan al Congreso a definir taxativamente tales causales. Así, para la Corte tales causales proceden también cuando la suspensión o

destitución no deriva, en estricto sentido, de una potestad de supervigilancia disciplinaria sino de otras hipótesis jurídicas, como sucede cuando ellas son el desarrollo y la consecuencia de investigaciones judiciales contra los alcaldes respectivos. En efecto, en esos casos no se vulnera la función de supervigilancia de la Procuraduría ni se desconoce la autonomía territorial, puesto que la destitución o suspensión por el Presidente o el gobernador aparecen como expresión del deber de colaboración de estas autoridades con la administración de justicia.”

Referencia: expediente T-324170

Acción de tutela instaurada por Alfredo Javier Maya Martínez contra la Procuraduría Departamental del Amazonas.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIRO CHARRY RIVAS

Bogotá, D.C. noviembre veinticuatro (24) de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jairo Charry Rivas, Alfredo Beltrán Sierra y Martha Victoria Sáchica Méndez en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Segundo Penal Municipal y el Juzgado Penal del Circuito de Leticia, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Alfredo Javier Maya Martínez contra la Procuraduría Departamental del Amazonas.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

Alfredo Javier Maya Martínez presentó acción de tutela en su calidad de apoderado judicial de Alberto Da Silva Ramos, Alcalde de Puerto Nariño (Amazonas), con fundamento en los siguientes hechos:

1.1. Con base en una queja presentada por el señor Anselmo Cañas, la Procuraduría Departamental del Amazonas inició el 10 de julio de 1998 indagación preliminar contra Alberto Da Silva Ramos, Alcalde de Puerto Nariño (Amazonas), por haber autorizado el traslado de 20 metros cúbicos de arena de propiedad del municipio, para que fueran vendidos y utilizados en la construcción de un hotel de propiedad del señor Fernando Martínez.

1.2. Luego de recibirle versión libre, la Procuraduría Departamental inició la actuación disciplinaria, y dentro de ella, y para fines de la investigación, ordenó la suspensión provisional del Alcalde por el término de tres meses.

1.3. El 16 de julio de 1999, la Procuraduría Departamental comunicó al Gobernador del Departamento su decisión, con el fin de que este funcionario le diera cumplimiento a la medida adoptada, de conformidad con lo establecido en el artículo 314 de la C.P., y del artículo 105 numeral 4 de la Ley 136 de 1994. El Gobernador, mediante Decreto 045 del 20 de julio de 1999, ordenó el cumplimiento de la medida disciplinaria y suspendió al señor Alberto Da Silva Ramos.

1.4. Considera el actor que al señor Da Silva Ramos se le han violado los derechos a la defensa y al debido proceso, toda vez que el Gobernador carecía de competencia para decretar la suspensión provisional del Alcalde, según lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-229/95.

2. Pretensión.

El actor solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado en el proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría Departamental del Amazonas, y en consecuencia que se ordene el reintegro inmediato del Alcalde de Puerto Nariño a su cargo.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

Conoció de la tutela en esta instancia el Juzgado Segundo Penal Municipal de Leticia, despacho que, mediante providencia del 10 de diciembre de 1999, decidió conceder parcialmente la tutela solicitada, y al efecto decretó la nulidad del proceso disciplinario a

partir de la providencia del 16 de julio de 1999, con la cual la Procuraduría Departamental, solicitó al Gobernador del Departamento la suspensión provisional del Alcalde de Puerto Nariño. Así mismo, dispuso el reintegro del Alcalde a partir de la notificación del fallo de tutela.

El juez consideró que hubo una anomalía en la decisión de la Procuraduría al autorizar al Gobernador del Departamento para suspender provisionalmente al Alcalde de Puerto Nariño, en razón de que la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas de la Ley 136 de 1994, que otorgaban a los gobernadores tal facultad.

Segunda instancia.

El Juzgado Penal del Circuito de Leticia, en decisión del 9 de febrero de 2000, confirmó la sentencia impugnada, bajo el argumento de que la Procuraduría, al apoyarse en el artículo 105 de la Ley 136 de 1995, para ordenar la suspensión provisional, le dio un trámite diferente a la que debió surtir afectando así el debido proceso de manera directa y en forma indirecta, el derecho sustancial al trabajo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

Corresponde a la Sala decidir si era competente el Gobernador del Amazonas para ejecutar la orden de suspensión provisional dispuesta por el Procurador Departamental, dentro del proceso disciplinario que se adelantó contra el Alcalde de Puerto Nariño, de conformidad con el artículo 115 de la Ley 200 de 1995.

2. Imposición de la sanción disciplinaria y ejecución de la misma.

2.1. La Corte Constitucional en sentencia C-229 de 1995, declaró inexecutable algunos numerales de los arts. 104 y 105 de la ley 136 de 1994, por considerarlos inconstitucionales al limitar las atribuciones del Procurador y sus agentes en materia disciplinaria, al disponer que las sanciones que el Ministerio Público impusiera a los alcaldes y otros funcionarios municipales, no podían ellos directamente aplicarlas, sino que era menester recurrir al Presidente de la República o a los Gobernadores para hacerlas efectivas.

Sobre el particular la sentencia en cuestión expresó:

“6- En cambio, en la actual Constitución, la situación es diversa, puesto que el Ministerio Público es autónomo y no está sometido a ninguna dirección gubernamental. Además, la Carta expresamente confiere al Procurador la facultad de “imponer sanciones” y no sólo la de “cuidar” el desempeño de los funcionarios públicos, como decía la Carta derogada.”

“En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la independencia del Ministerio Público, la Corte considera que la única interpretación adecuada del alcance de esta facultad de imponer sanciones es que, como regla general, corresponde directamente al Procurador, a sus delegados o a sus agentes, no sólo adoptar la decisión disciplinaria correspondiente sino, además, hacerla efectiva. No otro puede ser el sentido de la facultad de “imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” consagrado en el artículo 277 ord 6º, puesto que “imponer”, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa “hacer valer su autoridad o poderío”. Es obvio que la potestad de supervigilancia disciplinaria del Procurador pierde parte de su autoridad o poderío si la ley limita la facultad del Ministerio Público a que éste “solicite” que el superior jerárquico o el nominador hagan efectiva la sanción correspondiente. En efecto, ello implica una concepción subalterna de la Procuraduría, pues da a entender que ésta sigue sometida a la suprema dirección del Ejecutivo, tal y como sucedía en la Constitución derogada.”

“La Corte considera entonces que la expresión “conforme a la ley” hace referencia no a la posibilidad de que el Legislador pueda trasladar a otras autoridades la imposición de las sanciones derivadas del poder disciplinario preferente del Ministerio Público sino al principio de legalidad que rige el derecho disciplinario, según el cual, corresponde a la ley regular los tipos de sanciones disciplinarias, así como los procedimientos de investigación desarrollados por la Procuraduría. Ese es también el sentido del artículo 124 de la Carta, según el cual, “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”. Pero lo que no puede la ley es atribuir a otra autoridad distinta a la Procuraduría la facultad de imponer -esto es, adoptar y hacer efectivas- las sanciones disciplinarias derivadas de la potestad disciplinaria externa, puesto que ésta es una función constitucional propia del Procurador, que se extiende, por mandato expreso de la Constitución, a los funcionarios públicos de elección popular (CP art. 277 ord 6).

De la lectura del texto anterior se sigue que el Procurador, sus delegados y agentes tienen conforme a la Constitución, la competencia, no sólo para adelantar las acciones disciplinarias e imponer las sanciones correspondiente, sino igualmente, para hacer éstas efectivas.

2.2. No obstante, admite la Corte que constitucionalmente se reconocen dos situaciones de excepción al criterio general señalado anteriormente, que se dan, en primer término, cuando los alcaldes actúan como agentes del Presidente o del gobernador (C.P. art. 296), porque entonces están sometidos a una relación jerárquica de subordinación, o cuando la sanción no tiene origen exactamente del control disciplinario sino de una acción penal.

Sobre el primer supuesto de excepción a que se ha hecho referencia se pronunció la Corte en la sentencia referida, en estos términos:

“En ese orden de ideas, la Corte considera que esas causales son constitucionales, en primer término, cuando hacen referencia a aquellos casos en los cuáles el alcalde sigue actuando como un agente del Presidente o del gobernador, como sucede en relación con el orden público (CP art. 296). En efecto, en este ámbito, se mantiene una relación jerárquica entre alcaldes, gobernadores y Presidente. Ahora bien, la jerarquía es una relación de supremacía de los funcionarios superiores, respecto de los inferiores, y de subordinación de éstos con aquellos. Este principio jerárquico origina, en consecuencia, una potestad propia de la máxima autoridad de imponer sanciones disciplinarias, por lo cual es perfectamente legítimo que la ley establezca en estos ámbitos causales taxativas que den posibilidad al Presidente o a los gobernadores de destituir o suspender a los alcaldes, ya sea por solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del superior jerárquico.”

En relación con la segunda hipótesis de excepción, señaló lo Corte2:

“10- De otro lado, también considera la Corte que estas causales son legítimas cuando hacen referencia a otros casos definidos por el Legislador, siempre y cuando se respete la potestad de supervigilancia disciplinaria del Ministerio Público y no se vulnere el contenido esencial de la autonomía territorial, puesto los artículos 314 y 323 autorizan al Congreso a definir taxativamente tales causales. Así, para la Corte tales causales proceden también cuando la suspensión o destitución no deriva, en estricto sentido, de una potestad de supervigilancia disciplinaria sino de otras hipótesis jurídicas, como sucede cuando ellas son el desarrollo y la

consecuencia de investigaciones judiciales contra los alcaldes respectivos. En efecto, en esos casos no se vulnera la función de supervigilancia de la Procuraduría ni se desconoce la autonomía territorial, puesto que la destitución o suspensión por el Presidente o el gobernador aparecen como expresión del deber de colaboración de estas autoridades con la administración de justicia.”

2.3. Con todo, la ley puede autorizar que las sanciones disciplinarias impuestas por el Ministerio Público se hagan efectivas mediante la participación de otras autoridades, lo cual responde al desarrollo del principio de colaboración entre los distintos organismos del Estado, consagrado en el art. 113 de la Constitución

Precisamente el art. 94 de la ley 200 de 1995, desarrolla el criterio constitucional anterior, en donde se dispone:

“ARTICULO 94. Ejecución de la Sanción. La sanción impuesta la hará efectiva:

“El Presidente de la República respecto de los Gobernadores y el Alcalde del Distrito Capital.”

“Los Gobernadores respecto de los demás Alcaldes.”

“El nominador, respecto de los servidores públicos de libre nombramiento o remoción y de carrera.”

“Los presidentes de las corporaciones de elección popular o quienes hagan sus veces respecto de los miembros de las mismas y de los servidores públicos elegidos por ellas.”

“El representante legal de la entidad, los presidentes de las corporaciones, juntas o consejos o quienes hagan sus veces o quienes hayan contratado respecto de los trabajadores oficiales y de los contratos de prestación de servicios. “

“Los presidentes de las entidades y organismos descentralizados o sus representantes legales respecto de los miembros de las juntas o consejos directivos.”

“Quien deba ejecutar la sanción tomará las previsiones o comenzará los trámites conforme a la ley, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que reciba la comunicación sobre

imposición de aquella, para llenar la vacante en forma transitoria o definitiva.”

Sobre este punto es pertinente recordar la sentencia de esta Corporación que declaró exequible la disposición anterior, salvo en lo referente a la ejecución de sanciones que se impongan a los contratistas que prestan servicios al Estado, que fue declarado inexecutable.

Dijo entonces la Corte:

“Para la Corte el artículo 94 de la ley 200 de 1995, en los apartes acusados, lejos de contrariar la Constitución corrobora su espíritu al propiciar que las sanciones disciplinarias previamente impuestas por las autoridades competentes, sean efectivamente aplicadas y no se conviertan en correctivos inocuos e ineficaces.”

“No se olvide que la facultad del legislador para señalar la manera de hacer efectiva las sanciones, que emana de la misma Constitución (art. 124 CP), lo autoriza para indicar las autoridades públicas encargadas de esa tarea. Y si bien es cierto que en la generalidad de los casos a que alude el artículo acusado parcialmente, la autoridad competente para ejecutar la sanción es el mismo nominador del empleado, en otros se señalan autoridades distintas, lo cual no infringe el ordenamiento superior, pues es deber de los diferentes órganos del Estado colaborar armónicamente para la realización de sus fines (art. 113 CP).”

“En efecto: en los incisos primero y segundo del artículo acusado, se asigna al Presidente de la República la función de hacer efectivas las sanciones disciplinarias impuestas a los gobernadores y al Alcalde del Distrito Capital, y a los gobernadores las impuestas a los alcaldes, lo cual no vulnera la Constitución, pues aunque tales funcionarios son elegidos popularmente, el legislador bien puede decidir a qué autoridad atribuye esa función. No se olvide que el Presidente de la República en ciertos casos -manejo del orden público- mantiene una relación jerárquica con los alcaldes y los gobernadores, y los gobernadores con los alcaldes, respectivamente.³”

Conclúyese de lo anterior que no se viola la Constitución cuando la ley adscribe a otra autoridad la facultad de hacer efectivas las sanciones impuestas por el Ministerio Público, porque en este supuesto el legislador obra en ejercicio del principio de colaboración, que para la Constitución, en los términos del art. 113, no constituye una violación de la autonomía de los distintos órganos del Estado, sino una contribución legítima y conducente

para lograr la aplicación oportuna de una decisión adoptada por uno de dichos órganos.

3. Solución del problema planteado.

3.1. No obstante los señalamientos anteriores, la solución del problema planteado requiere, además, que previamente se defina la naturaleza jurídica de la medida adoptada por la Procuraduría Departamental del Amazonas, porque es claro que la “suspensión” dispuesta por dicha autoridad, no constituyó una sanción, en los términos del art. 29 de la ley 200/95, pues tal como se indica en el punto 1.2 de los hechos, luego de recibirle al disciplinado versión libre, “...y para fines de la investigación”, la procuraduría regional, “...ordenó la suspensión provisional del alcalde por el término de tres meses” (providencia del 16 de julio de 1999).

Es claro que la medida se adoptó conforme y para los fines establecidos por el artículo 115 del Estatuto Disciplinario, según el cual, “Cuando la investigación verse sobre faltas gravísimas o graves, el nominador, por su iniciativa o solicitud de quien adelanta la investigación, o el funcionario competente para ejecutar la sanción a solicitud del Procurdor General de la Nación, o de quien delege podrán ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de tres (3) meses, prorrogables hasta por otros tres (3) meses, siempre y cuando existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio facilita la interferencia del presunto autor de la falta en el trámite normal de la investigación o ante la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta”. Esta por supuesto es una medida cautelar que no entraña sanción, y que se aplica por razones de conveniencia para la investigación a fin de facilitarla, evitando las influencias tendenciosas del disciplinado o, peor aún, que éste pueda continuar en la comisión de los hechos que se le imputan al amparo del ejercicio del cargo que ejerce.

3.2. Vistas las cosas desde esta perspectiva, encuentra la Sala que la resolución 045 del 20 de julio de 1999, mediante la cual el Gobernador del Departamento del Amazonas, aplicó la suspensión provisional contra el Alcalde de Puerto Nariño, impuesta por la Procuraduría Departamental, no es violatoria de la ley ni de la Constitución.

En efecto, de los arts. 94 y 115 de la ley 200 de 1995 se establece que el Gobernador, frente a los alcaldes diferentes al del Distrito Capital, puede hacer efectiva la suspensión, bien como sanción o como medida provisional, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de

quien obre como delegatario de ésta, lo cual es explicable en virtud del señalamiento precedente, es decir, del deber de colaboración entre los órganos del Estado que es, en esencia, la expresión que trasunta la noción del Estado colombiano organizado como república unitaria.

No encuentra la Sala entonces que se haya violado un ordenamiento superior, como lo advierten los juzgados de instancia, porque a pesar de que la Procuraduría Departamental adopta como fundamento legal para solicitar la aplicación de la medida por la Gobernación, una norma declarada inexecutable, ello no invalida su conducta, si se tiene en cuenta que ésta ajusta a las previsiones de la ley 200 de 1995 y responde a los principios y reglas de la Constitución Política. Por lo mismo la Sala revocará las sentencias de instancia que decretaron la nulidad del proceso disciplinario al conceder la tutela impetrada.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Penal del Circuito y el Juzgado Segundo Penal Municipal de Leticia dentro de la tutela instaurada por Alfredo Javier Maya Martínez, en representación de Alberto da Silva Ramos, contra la Procuraduría Departamental del Amazonas y en su lugar DENEGAR el amparo solicitado.

Segundo: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (e)

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Ibídem.

3 Sentencia C-057/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz.