

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Ejercicio del poder disciplinario preferente

La potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Excepciones al ejercicio del poder disciplinario preferente/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Competencia preventiva en materia disciplinaria/FUNCIONARIO Y EMPLEADO DE LA RAMA JUDICIAL-Poder disciplinario preferente de Procuraduría o Consejo Superior

Cuando la investigación disciplinaria ya ha sido avocada por el Consejo Superior de la Judicatura, en relación con algunos funcionarios de la rama judicial (jueces y magistrados que carecen de fuero), la Procuraduría General de la Nación no puede desplazarlo, pues en estos casos el Consejo ejerce una competencia preventiva. Al respecto ha dicho la Corte que "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.)". No ocurre lo mismo con los empleados, pues según el artículo 115 de la ley estatutaria de la administración de justicia, la Procuraduría puede desplazar al superior jerárquico que esté adelantando el proceso."

SANCION DISCIPLINARIA-Competencia para hacerla efectiva

Si al legislador le compete, en desarrollo de la potestad contenida en el artículo 124 de la Carta, "determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva", bien puede señalar cuál es la autoridad competente para ejecutar las sanciones disciplinarias que se les impongan y, por ende, el procedimiento que debe seguirse para cumplir esa función, tanto en el ámbito del control interno como en el externo, siempre y cuando no se viole la Constitución, pues a pesar de que ella no regula aspectos atinentes a la efectividad de las sanciones, puede ocurrir que se infrinjan otros cánones superiores. No obstante, considera la Corte que quien tiene la facultad para "imponer sanciones" también la tiene para hacerlas efectivas; sin embargo, ello no es óbice para que la ley asigne esta última función a un funcionario distinto de quien sanciona, por razones de economía, celeridad y eficacia. Los incisos acusados se limitan a enunciar la autoridad encargada de hacer efectivas las sanciones disciplinarias que imponga la misma entidad a la que presta sus servicios el sancionado o la Procuraduría General de la Nación. En consecuencia, dichas personas son quienes deberán cumplir los fallos sancionatorios de carácter disciplinario, expedidos tanto en el ámbito del control interno como en el externo.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Contratistas no son destinatarios

Si las personas que celebran con una entidad del Estado un contrato de prestación de servicios no son servidores públicos sino simples particulares, mal podrían sujetarse éstos al régimen

disciplinario estatuido para aquéllos.

Referencia: Expediente D-1760

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 94 (parcial) de la ley 200 de 1995.

Demandante: Roberto Bornacelli

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C., cuatro (4) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Roberto Bornacelli Guerrero presentó demanda contra el artículo 94 de la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Único), salvo su inciso final, por violar los artículos 4, 6, 12, 123 inciso 2, y 277-6 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

"LEY NUMERO 200 de 1995

"Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único"

...

"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.

En los casos en que el nominador sea corporativo, la sanción la ejecutará el Presidente de la corporación o quien haga sus veces.

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.

(Lo subrayado es lo demandado)

III. LA DEMANDA

Según el actor los incisos demandados del artículo 94 de la ley 200 de 1995, desconocen el poder preferente que en materia disciplinaria le otorga la Constitución al Procurador General de la Nación y a sus delegados o agentes, en virtud del cual es competente no sólo para imponer sanciones disciplinarias sino también para hacerlas efectivas. Al ser ésta una facultad propia de los funcionarios citados no puede ser ejercida por otra autoridad, como bien lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-229 de 1995.

IV. INTERVENCIONES

La Ministra de Justicia y del Derecho, intervino a través de apoderado, para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma acusada. En su opinión, no se puede entender que la potestad preferente que en materia disciplinaria se le reconoce a la Procuraduría General de la Nación, excluya a otras autoridades de la facultad de ejecutar las sanciones disciplinarias o impida al legislador señalar funcionarios competentes para tal efecto. Por el contrario, considera que, tal como lo señaló la Corte en la sentencia C-229 de 1995, en virtud de los artículos 314 y 323 de la Carta, el legislador bien puede establecer que otras autoridades, como el Presidente de la República o los Gobernadores sean quienes hagan efectivas las sanciones impuestas

V. CONCEPTO FISCAL

Dentro de la oportunidad que para ello prevé el artículo 242-4 de la Ley Suprema, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y en él solicitó a la Corte declarar exequible los incisos demandados del artículo 94 de la ley 200 de 1995, salvo la expresión "y de los contratos de prestación de servicios" contenida en el inciso quinto que, en su opinión, es inconstitucional. Los motivos que sustentan su concepto se resumen a continuación:

- La facultad asignada al Ministerio Público para imponer sanciones disciplinarias no es absoluta, pues ella, como cualquier función que cumple una autoridad del Estado, debe ceñirse a la Constitución y a la ley.

- Cuando el artículo 94 de la ley 200 de 1995 otorga competencia para ejecutar sanciones disciplinarias a determinados funcionarios públicos, no viola ninguna disposición constitucional. Por el contrario, desarrolla los preceptos de la Carta "al servir como instrumento para hacer eficaz las medidas disciplinarias adoptadas contra el servidor público que resulta sancionado."

- La competencia que se atribuye a diferentes autoridades para ejecutar sanciones disciplinarias, garantiza que éstas sean aplicadas. En efecto: "sanciones como la amonestación escrita, la multa, la suspensión de funciones, la destitución, la remoción, la desvinculación del cargo o la pérdida de investidura necesitan, en su fase ejecutiva, de la intervención de estas autoridades, toda vez que la Procuraduría General de la Nación, no cuenta siempre con las facultades legales para adelantar el registro de la amonestación en la Hoja de Vida de los servidores públicos sancionados, como tampoco para retener las sumas correspondientes a la multa, ni menos aún para designar reemplazos cuando se trata de suspensión, destitución, remoción, desvinculación, o pérdida de investidura, eventos en los que se debe acudir al procedimiento señalado en la norma

acusada".

- Sin embargo, considera que el inciso quinto, en el aparte que establece la ejecución de las sanciones que se impongan a los contratistas que prestan servicios al Estado, es inconstitucional por que, según lo expresado por la Corte en la sentencia C-280 de 1996, las personas que suscriben con el Estado un contrato de prestación servicios personales, no son destinatarios del régimen disciplinario.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir sobre la demanda presentada por el ciudadano Roberto Bonacelli, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de una ley.

2. Planteamiento del Problema

En los incisos demandados del artículo 94 de ley 200 de 1995, se señalan las autoridades competentes para hacer efectivas las sanciones disciplinarias que se impongan a los servidores del Estado. En concepto del actor, esta facultad es exclusiva de la Procuraduría General de la Nación, porque ella ostenta el "poder preferente en materia disciplinaria" y no puede el legislador "trasladar" a otros funcionarios competencias que son propias de aquel órgano.

La demanda entonces plantea un problema jurídico central: ¿Puede la ley atribuir a una autoridad distinta al Procurador General de la Nación o a sus delegados o agentes, la facultad de hacer efectivas las sanciones disciplinarias?. Procede la Corte a estudiar el punto.

2.1 El control disciplinario interno y externo

Dada la naturaleza de la función administrativa, instituida -entre otros objetivos- para proteger los derechos de la comunidad, se han establecido controles para que la actividad de los funcionarios estatales se adecue a los imperativos de la eficacia, eficiencia y la moralidad.[1] Por ello, cuando un servidor público incumple sus deberes, incurre en comportamientos prohibidos por la Constitución o la ley, o viola el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, comete una falta disciplinaria que debe ser sancionada por las autoridades competentes, previamente definidas por el legislador. El control disciplinario se convierte entonces, en un presupuesto necesario para que en un Estado de derecho se garantice el buen nombre y la eficiencia de la administración, y se asegure que quienes ejercen la función pública, lo hagan en beneficio de la comunidad y sin detrimento de los derechos y libertades de los asociados.[2]

Como ya lo ha expresado la Corte,[3] este control tiene dos grandes ámbitos de aplicación. Por un lado existe la potestad disciplinaria interna, que es ejercida por el nominador o el superior jerárquico del servidor estatal. Por el otro, existe un control disciplinario externo, que de acuerdo con la Constitución (arts. 118 y 277-6) les corresponde al Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes, y en virtud del cual deben "ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes; e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

La potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado

estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente.

No obstante lo anterior, cabe recordar que cuando la investigación disciplinaria ya ha sido avocada por el Consejo Superior de la Judicatura, en relación con algunos funcionarios de la rama judicial (jueces y magistrados que carecen de fuero), la Procuraduría General de la Nación no puede desplazarlo, pues en estos casos el Consejo ejerce una competencia preventiva. Al respecto ha dicho la Corte que "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.)". No ocurre lo mismo con los empleados, pues según el artículo 115 de la ley estatutaria de la administración de justicia, la Procuraduría puede desplazar al superior jerárquico que esté adelantando el proceso."[4]

2.2 Facultad del legislador para regular la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución, es tarea propia del legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y "la manera de hacerla efectiva". En virtud de esta atribución se expidió la ley 200/95 -Código Disciplinario Unico- que consagra el régimen disciplinario aplicable a todos los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, inclusive los miembros de las corporaciones públicas; en el artículo 94, que es objeto de acusación parcial, señala las autoridades competentes para hacer efectivas las sanciones disciplinarias.

2.3 El contenido del artículo 94 de la ley 200/95, parcialmente impugnado, se aplica a las sanciones disciplinarias impuestas en desarrollo del control interno como del externo

Como ya se anotó, en este precepto se señalan las autoridades públicas a las que compete hacer efectivas las sanciones disciplinarias impuestas a los gobernadores, alcaldes, servidores públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera, servidores públicos elegidos por corporaciones de elección popular, trabajadores oficiales, contratistas de prestación de servicios, y miembros de las juntas o consejos directivos de entidades y organismos descentralizados, sin hacer distinción alguna entre las que son impuestas en desarrollo del control interno, esto es, por el mismo organismo al que presta sus servicios el empleado y las que se derivan del control externo, es decir, que incumben a la Procuraduría General de la Nación.

Pues bien: la ejecución de la sanción es una actuación de carácter eminentemente administrativo, que procede una vez queda ejecutoriado el fallo que la impone y cuya finalidad es evidente: lograr que el correctivo impuesto se cumpla. La efectividad de la sanción se relaciona, entonces, con su eficacia, pues ¿qué sentido tendría imponer una sanción si ésta no tiene la vocación de hacerse efectiva?. Sin embargo, surge esta pregunta: ¿de acuerdo con la ley suprema a quién le corresponde hacer efectiva una sanción disciplinaria, al mismo funcionario que la impone o a una autoridad distinta ?.

Considera la Corte que si al legislador le compete, en desarrollo de la potestad contenida en el

artículo 124 de la Carta, "determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva", bien puede señalar cuál es la autoridad competente para ejecutar las sanciones disciplinarias que se les impongan y, por ende, el procedimiento que debe seguirse para cumplir esa función, tanto en el ámbito del control interno como en el externo, siempre y cuando no se viole la Constitución, pues a pesar de que ella no regula aspectos atinentes a la efectividad de las sanciones, puede ocurrir que se infrinjan otros cánones superiores.

No obstante lo anterior, considera la Corte que quien tiene la facultad para "imponer sanciones" también la tiene para hacerlas efectivas; sin embargo, ello no es óbice para que la ley asigne esta última función a un funcionario distinto de quien sanciona, por razones de economía, celeridad y eficacia.

Las autoridades que fueron designadas por el legislador para ejecutar las sanciones disciplinarias impuestas a los servidores estatales que en el artículo 94 acusado se mencionan, coincide en la mayoría de los casos con el nominador del sancionado, lo cual se constituye en un mecanismo eficaz para lograr el propósito buscado, dada la relación de dependencia o subordinación que existe entre éste y aquél, a la vez que permite aplicar la sanción en una forma más rápida y oportuna. En otros casos, como por ejemplo cuando el sancionado es elegido popularmente, corresponde al presidente de la corporación a la que pertenece el sancionado hacer, efectiva la sanción.

Procede la Corte a analizar los incisos demandados del artículo 94, con el fin de determinar si se adecuan o no al ordenamiento Supremo, no sin antes aclarar al actor que este caso difiere del resuelto por la Corte en la sentencia C-229/95, como se verá en seguida.

En esa oportunidad la Corte decidió una demanda contra el inciso 2o. del artículo 104 de la ley 136 de 1994, que autorizaba al Presidente de la República y a los gobernadores para destituir a los alcaldes "a solicitud de la Procuraduría General de la Nación", cuando incurrieran en la causal que implique esa sanción, o por violación del régimen de incompatibilidades, lo cual, en criterio de la demandante, violaba el artículo 277-6 de la Constitución, pues tal función corresponde ejercerla, en forma exclusiva, a la Procuraduría General de la Nación.

La Corte después de explicar que en materia disciplinaria existen dos ámbitos de control, el interno a cargo de la entidad a la que presta sus servicios el empleado y el externo que corresponde ejercer a la Procuraduría General de la Nación, y cuya prevalencia es reconocida constitucionalmente, señaló que en la Carta de 1991, a diferencia de lo que ocurría bajo la vigencia de la de 1886, el Ministerio Público se instituyó como un organismo autónomo e independiente, no sometido a la dirección gubernamental. En consecuencia, la facultad que le asignó el Constituyente de "imponer sanciones" a los servidores del Estado, implica adoptar directamente la medida respectiva. Significa esto que la Procuraduría ya no debe solicitar la suspensión o la destitución, pues ello implicaba dependencia o subordinación del Gobierno Nacional, lo cual quedó proscrito. Así las cosas, la Procuraduría a la luz de la normatividad constitucional que hoy rige, tiene la potestad de suspender o destituir, según el caso y previo el adelantamiento del proceso disciplinario correspondiente, a cualquier servidor estatal y no como sucedía antes que solamente podía solicitar la destitución o la suspensión al nominador del sancionado.

De ahí que la Corte haya dicho, "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 como sucedía en la Constitución derogada".

Y más adelante señaló: "para la Corte es claro que el artículo acusado vulnera la Constitución por cuanto, de manera genérica, señala que la Procuraduría **no impone sino que simplemente solicita** que el Presidente y los gobernadores hagan efectivas las sanciones disciplinarias a los alcaldes. El artículo no ha definido entonces causales taxativas de suspensión o destitución de los alcaldes por el Presidente y los gobernadores en los ámbitos en los cuales éstas son legítimas (CP arts. 314 y 323) sino que ha establecido una regulación general de la forma de hacer efectivas las sanciones disciplinarias a estos funcionarios locales, la cual, por las razones largamente expuestas en esta sentencia, no sólo desconoce la potestad de supervigilancia disciplinaria e imposición de sanciones de la Procuraduría sino que desconoce la autonomía municipal..... la regulación -contenida en la norma acusada- viola la Carta porque convierte la regla especial de los artículos 314 y 323 de la Carta en norma aplicable en todos los casos disciplinarios, con lo cual **desconoce la facultad propia y general del Procurador de imponer directamente las sanciones** que se deriven del ejercicio de su potestad disciplinaria externa y preferente (CP art 277 ord. 6). Pero ello no significa, como se señaló en los fundamentos 9 y 10 de esta sentencia, que la ley no pueda establecer, dentro de ciertos ámbitos, causales taxativas que permitan al Presidente y al gobernador suspender o destituir a los alcaldes."

Adviértase que la efectividad de la sanción a la que se refirió la Corte no se relaciona con el cumplimiento del fallo que la impone, es decir, con la actuación administrativa que se realiza con posterioridad a la terminación del proceso disciplinario, para ejecutar la sanción que autónomamente ha impuesto el superior jerárquico del empleado o la Procuraduría General de la Nación, que es el tema tratado a propósito de la norma que se impugna en este proceso.

1. Los incisos demandados del artículo 94 del Código Disciplinario Unico

Al analizar cada uno de los incisos acusados del artículo 94 de la ley 200/95, no encuentra la Corte que éstos vulneren norma alguna del ordenamiento superior, pues se limitan a enunciar la autoridad encargada de hacer efectivas las sanciones disciplinarias que imponga la misma entidad a la que presta sus servicios el sancionado o la Procuraduría General de la Nación. En consecuencia, dichas personas son quienes deberán cumplir los fallos sancionatorios de carácter disciplinario, expedidos tanto en el ámbito del control interno como en el externo.

No le asiste entonces razón al demandante, puesto que en el precepto legal, materia de debate, no se está modificando la autoridad constitucional ni legal establecida para investigar y sancionar a los empleados públicos que allí se mencionan y, mucho menos, trasladando a otras autoridades facultades propias de la Procuraduría General de la Nación. Este organismo continúa con su potestad plena y autónoma de "imponer sanciones" a los servidores estatales que incurran en faltas disciplinarias y una vez ejecutoriada la decisión respectiva, como bien se lee en el artículo 95 de la misma ley 200/95, que dicho sea de paso no fue objeto de acusación en este proceso, la envía a la autoridad competente para que ejecute la sanción, es decir, para que cumpla el fallo.

Y no podía ser de otra manera pues, como bien lo afirma el Procurador General de la Nación en su concepto, que la Corte comparte, es necesario que existan autoridades que puedan hacer efectivas o ejecuten las sanciones disciplinarias impuestas en ejercicio del control disciplinario interno y externo, pues por ejemplo, dice, en el caso de la Procuraduría ésta no cuenta con mecanismos que le permitan hacer el registro de la sanción de "amonestación escrita en la hoja

de vida" de los servidores públicos, como tampoco retener las sumas correspondientes cuando la sanción impuesta es una multa y, menos aún, designar reemplazos en caso de suspensión, destitución, remoción, desvinculación o pérdida de investidura. De ahí la importancia de que el legislador haya expedido el precepto demandado, atribuyendo al nominador y al presidente de las corporaciones públicas esa función, que se constituye en un instrumento eficaz para la aplicación de las sanciones.

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.

En los incisos tercero y sexto, se le atribuye al nominador la facultad de hacer efectiva la sanción impuesta a los servidores públicos de libre nombramiento o remoción y de carrera ; a los presidentes de las entidades y organismos descentralizados o sus representantes legales respecto de los miembros de las juntas o consejos directivos; y al presidente de la corporación o quien haga sus veces cuando el nominador sea corporativo. Estas disposiciones tampoco infringen la Constitución y, por el contrario, facilitan la ejecución de las sanciones.

En el inciso cuarto se atribuye esa función a 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. Dentro de esta última regla quedan incluidos algunos funcionarios que gozan de fuero constitucional, por ejemplo los senadores, los representantes, el Procurador General de la Nación, los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, entre otros; sin embargo, ello no es óbice para que el legislador señale el funcionario competente para ejecutar las sanciones disciplinarias que a tales servidores se les impongan, pues como ya se ha reiterado, el constituyente no reguló este asunto. Distinta situación ocurriría si se modificara la autoridad fijada en la Constitución para sancionar a los funcionarios precitados, pues ello sí sería contrario al Ordenamiento Supremo.

En el inciso quinto se les atribuye al representante legal de la entidad, a los presidentes de las corporaciones, juntas o consejos o quienes hagan sus veces, y a quienes hayan contratado, hacer efectivas las sanciones impuestas a los trabajadores oficiales. Al respecto debe señalar la Corte

que el aparte que ordena hacer efectiva la sanción impuesta a quienes hayan celebrado contrato de prestación de servicios con el Estado, es inconstitucional, por las mismas razones que expuso la Corte en la sentencia C-280 de 1996, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, esto es, por que los contratistas no son sujetos pasibles del régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos sino particulares regidos por las leyes de contratación administrativa. Son estos los argumentos que expuso la Corporación para llegar a tal conclusión.

"La potestad disciplinaria se manifiesta sobre los servidores públicos, esto es, sobre aquellas personas naturales que prestan una función pública bajo la subordinación del Estado, incluida una relación derivada de un contrato de trabajo. En efecto, en aquellos casos en los cuales existe una relación laboral de subordinación entre el Estado y una persona, se crea una relación de sujeción o supremacía especial debido a la situación particular en la cual se presenta el enlace entre la Administración y la aludida persona. Por ello esta Corporación ya había señalado que el "régimen disciplinario cubre a la totalidad de los servidores públicos, que lo son, de acuerdo al artículo 123 de la Constitución. los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (subrayas no originales)"[5].

"(...)La situación es diferente en el caso de la persona que realiza una determinada actividad para el Estado a través de un contrato de prestación de servicios personales o de servicios simplemente, pues allí no se presenta la subordinación de una parte frente a la otra, que es un elemento determinante de la calidad de disciplinable como se señaló anteriormente. En efecto, entre el contratista y la administración no hay subordinación jerárquica, sino que éste presta un servicio, de manera autónoma, por lo cual sus obligaciones son aquellas que derivan del contrato y de la ley contractual. **Entonces, no son destinatarias del régimen disciplinario las personas que están relacionadas con el Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales, por cuanto se trata de particulares contratistas y no de servidores públicos, por lo cual son contrarias a la Carta las referencias a los contratos de prestación de servicios contenidas en las expresiones acusadas de los artículos 29 y 32 del CDU.** Lo anterior no significa que frente a estos contratistas la Administración esté desprovista de instrumentos jurídicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos estatales, pues para ello cuenta con las posibilidades que le brinda la ley de contratación administrativa, pero lo que no se ajusta a la Carta es que a estos contratistas se les aplique la ley disciplinaria, que la Constitución ha reservado a los servidores públicos, por cuanto el fundamento de las obligaciones es distinto." (Subrayas fuera del texto)

Si las personas que celebran con una entidad del Estado un contrato de prestación de servicios no son servidores públicos sino simples particulares, mal podrían sujetarse éstos al régimen disciplinario estatuido para aquéllos. Por tanto, la expresión "y de los contratos de prestación de servicios" contenida en el inciso quinto del artículo 94 de la ley 200 de 1995, será retirada del ordenamiento positivo.

Así las cosas, el señalamiento por parte del legislador de las autoridades públicas encargadas de hacer efectivas las sanciones disciplinarias, impuestas por la Procuraduría General de la Nación o por el mismo órgano al que presta sus servicios el empleado, no vulnera la Constitución y, por el contrario, es un mecanismo idóneo y eficaz para que éstas se cumplan.

En razón de lo anotado, la Corte procederá a declarar exequibles los incisos acusados, salvo la

expresión "y de los contratos de prestación de servicios" contenida en el inciso quinto, que como ya se expresó, es inexecutable.

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES los incisos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto salvo la expresión "y de los contratos de prestación de servicios" que se declara INEQUIBIBLE, sexto, séptimo y octavo del artículo 94 de la Ley 200 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996.

[2] Ver, entre otras. Corte Constitucional. Sentencias C-280 de 1996 y C-341 de 1996.

[3] Corte Constitucional . Sentencia C-229. De 1995.

[4] Sent. C.244/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz

[5] Sentencia C-417/93. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No 3.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

