

Sentencia No. C-017/96

FUERO DISCIPLINARIO/REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL

El fuero disciplinario es la prerrogativa que la Constitución confiere a ciertos servidores públicos "en virtud de la cual el juzgamiento de su conducta por hechos u omisiones que cometan en ejercicio de su cargo o por razón de él debe llevarse a cabo por autoridades distintas a las ordinarias." En cambio el régimen especial significa que ciertos servidores, en razón de las especificidades de su función, tienen un régimen particular de faltas disciplinarias, que por ser especial, prevalece sobre el general. Pero ello no significa que tales faltas no sean conocidas por el Ministerio Público, en virtud de su facultad preferente de vigilancia superior de la conducta de los servidores públicos.

FUERO MILITAR-Naturaleza penal

El fuero militar es penal y no disciplinario, por lo cual la norma aplicable en este campo es el artículo 277 ordinal 4º, según el cual, la vigilancia superior y preferente de quienes desempeñen funciones públicas es ejercida por el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes.

PROCURADURIA DELEGADA DE DERECHOS HUMANOS-Competencias fijadas por el legislador

La norma regula una distribución funcional de competencias con base en la materialidad de la falta disciplinaria, en vez de tomar en cuenta el tipo de servidor público. Esto en manera alguna vulnera la Carta, puesto que los miembros de la Fuerza Pública no tienen ningún fuero disciplinario, y la ley puede regular la distribución de competencias de las investigaciones disciplinarias con base en múltiples criterios, como la naturaleza y gravedad de la falta, el tipo de servidor público, el lugar de ocurrencia del hecho, etc. Es pues perfectamente legítimo que el Legislador decida especializar un determinado despacho de la Procuraduría para que conozca exclusivamente faltas de suma gravedad en materia de derechos humanos, como las torturas, las desapariciones o los genocidios, ya sea que éstas sean cometidas por miembros de la Fuerza Pública, o por "los demás funcionarios y empleados".

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Integral

El control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas acusadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor.

RECURSOS-creación legal

Los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en donde el Legislador tiene una amplia libertad, puesto que salvo ciertas referencias explícitas de la Carta -como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (CP arts 29 y 86)- corresponde al Legislador instituir los recursos contra las providencias judiciales y administrativas, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA EN INVESTIGACION DISCIPLINARIA /DEBIDO PROCESO EN INVESTIGACION DISCIPLINARIA/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Vulneración

Es indudable que la doble instancia constituye una garantía suplementaria para quien es investigado disciplinariamente, puesto que quien sea sancionado puede impugnar ante el superior jerárquico la decisión. Esta Corporación no encuentra ninguna razón objetiva que justifique, en el marco de un juicio constitucional estricto de igualdad, que se establezca única instancia en los procesos disciplinarios adelantados por el Procurador Delegado de Derechos Humanos, cuando la propia Ley 4° de 1990 consagra la doble instancia para la mayor parte de los otros procesos disciplinarios. Así, para la Corte el supuesto de hecho relevante en estos casos es idéntico, pues en todos los eventos se regula la investigación de una falta disciplinaria, por lo cual la consagración de los recursos, y en particular de la doble instancia, debió ser igual.

Ref.: Demanda No. D-876

Norma acusada: Artículo 22 (parcial) de la Ley 4° de 1990.

Actor: Nelson Rafael Cotes Carvacho.

Temas: - Distinción entre régimen disciplinario especial y fuero disciplinario.

- Inexistencia de un fuero disciplinario de los miembros de la Fuerza Pública.

- La supervigilancia disciplinaria de la Procuraduría Delegada para la defensa de los derechos humanos sobre los miembros de la Fuerza Pública.

- Doble instancia, debido proceso disciplinario y principio de igualdad.

Magistrado Ponente:
Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ
CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintitrés (23) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Nelson Rafael Cotes Carvacho presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 (parcial) de la Ley 4° de 1990, la cual fue radicada con el número D-876. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 22 de la Ley 4° de 1990 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

Ley 4° de 1990

"Por la cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación, se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones."

Artículo 22.- La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos tendrá las siguientes funciones:

(...)

b) Adelantar y decidir, en única instancia, la acción disciplinaria por la participación en actos que configuren genocidios, torturas y desapariciones de personas, en que incurran en ejercicio de sus funciones los miembros del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los funcionarios o personal de los organismos adscritos a esa instituciones, y los demás funcionarios y empleados.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que el aparte de la norma demandada viola los artículos 217 y 221 de la Constitución.

Desafortunadamente el demandante no formula los cargos de inconstitucionalidad con claridad. Sin embargo, de su escrito se desprende que la acusación central reside en que el actor considera que la norma acusada desconoce una especie de fuero militar disciplinario. Así, según su criterio, el "constituyente le ha dado al fuero militar un tratamiento especial" que parece extenderse al ámbito disciplinario. Por ello, para el demandante, el artículo 217 de la Carta contempla una competencia disciplinaria exclusiva para las Fuerzas Militares, la cual sólo puede ser regulada por la norma que el Legislador dicte para tal efecto. Ahora bien, como el Legislador ya expidió tal régimen (Decreto 085 de 1989), el actor sugiere que la acción disciplinaria atribuida a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos por la norma impugnada desconoce ese fuero especial de los militares y viola, además, el debido proceso, puesto que el artículo 29 de la Carta señala que se deben respetar las "formas propias de cada juicio". Todo indica que para el actor esas formas son las señaladas por el Decreto 085 de 1989 y por el Código Penal Militar (Decreto 2550 de 1988), por lo cual la Ley 4° no podía desconocerlas.

De otro lado, la demanda considera que las atribuciones del Ministerio Público para conocer y sancionar las faltas cometidas por los miembros de las Fuerzas Militares, no pueden ser delegadas en el Procurador de Derechos Humanos. En efecto, el numeral 1° del artículo 278 constitucional atribuye al Procurador la función de "emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial." Como el actor considera que los militares tienen un fuero disciplinario especial, puesto que corresponde a la justicia penal militar conocer de sus delitos relacionados con el servicio, entonces el actor concluye que la potestad disciplinaria de la Procuraduría en este campo debe ejercerse por medio de conceptos en el ámbito de la justicia castrense. Concluye entonces el actor:

"En este sentido no puede sostenerse bajo los presupuestos de la Carta de 1991, que la trascendencia, la importancia o prevalencia que en algunos asuntos plantea la Justicia Penal Militar y el Régimen Disciplinario de la Fuerzas Militares dispensen la intervención de la

Procuraduría Delegada para la defensa de los derechos humanos dentro de los procesos penales y Disciplinarios militares, sin entender que el fuero militar existe por mandato Constitucional y que él obedece, además de lo establecido en la Constitución Nacional en materia de Debido Proceso y derecho de defensa, a lo que en su desarrollo establezcan las prescripciones del Código Penal Militar, y el sistema de régimen especial disciplinario propio, ya que los artículos 217 y 221 de la Carta así lo establecen."

3. Intervención de Autoridades Públicas

3.1 Intervención del Ministerio de Defensa Nacional.

El señor Ministro de Defensa, Fernando Botero Zea, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma impugnada. Según su criterio, y tal como lo ha destacado la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, los miembros de la Fuerza Pública tienen un régimen disciplinario especial, pero ello no excluye la intervención preferente de la Procuraduría en este campo, pues estos funcionarios carecen de fuero disciplinario. Por ello, concluye este ciudadano, "los artículos 217 y 221 de la Constitución Nacional no están siendo violados por el artículo 22 de la ley 04 de 1990, como que para ningún efecto su aplicación altera la vigencia del Régimen Disciplinario y Penal propios de la Fuerza Pública, consagrados en estas normas constitucionales."

3.2 Intervención del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño, interviene para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Según su criterio, el actor confunde el fuero militar -que es de naturaleza penal- con la potestad de supervigilancia de la Procuraduría -que es propiamente disciplinaria-. Es cierto, señala este interviniente, que "tanto el derecho penal como el administrativo suponen una potestad sancionatoria, de ahí la razón de la confusión en que incurre el demandante." Sin embargo, considera el Defensor del Pueblo, "la Constitución Política señala organismos y campos diferenciales de actividad del control disciplinario y del control penal" puesto que distingue "entre la competencia instructiva y punitiva penal y la competencia disciplinaria". Por ello, concluye este ciudadano que "a la luz de la Constitución Política, es clara la competencia del Procurador General de la Nación para ejercer por sí o por medio de sus delegados y agentes, las funciones que le atribuye la norma demandada," por lo cual solicita que se declare exequible el artículo 22 de la Ley 4ª de 1990.

4. Del concepto del Viceprocurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, manifiesta impedimento por haber participado en la expedición de la norma acusada, el cual fue aceptado por la Corte, por lo cual el concepto fue rendido por el Viceprocurador General de la Nación, quien solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

En primer término, el Viceprocurador considera que el pronunciamiento de la Corte debe ser de fondo, a pesar de que la norma acusada fue derogada por el literal a) del artículo 60 de la Ley 201 de 1995. Según su criterio, no sólo es "conveniente demostrar que dicha norma coincidió, durante el término de su vigencia, con el Ordenamiento Constitucional" sino que, además, la disposición acusada sigue produciendo efectos, porque continúa "rigiendo en las precisas condiciones indicadas por el artículo 200 de la Ley de la Procuraduría General de la Nación expedida el 28 de julio del año en curso".

De otro lado, según la Vista Fiscal, no es admisible la tesis del actor según la cual los miembros de la Fuerza Pública tienen un fuero disciplinario. En efecto -señala el Ministerio Público- "si bien es cierto que el artículo 217 de la Carta, en su inciso final, faculta al Legislador para que determine el régimen disciplinario correspondiente a las Fuerzas Militares, ello no significa que esta norma superior haya creado un fuero disciplinario en favor de tales Fuerzas. Como tampoco sucede así con lo previsto en los artículos 253 y 279 de la Carta, en los cuales igualmente se autoriza al Legislador para determinar el régimen disciplinario de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación, respectivamente."

Para la Vista Fiscal es necesario entonces distinguir el fuero disciplinario del régimen disciplinario especial. Así señala el Viceprocurador:

"Como bien lo ha señalado ese Honorable Tribunal, el establecimiento de regímenes disciplinarios especiales tiene su razón de ser en la clase de servicio público o función que compete desarrollar a cada una de las entidades del Estado, hasta el punto de que los miembros de las Fuerzas Militares no son los únicos funcionarios públicos que tienen ese tipo de régimen, pues lo tienen igualmente, además de los funcionarios de las dos entidades de control mencionadas, los docentes, los empleados penitenciarios, los de servicio de salud, los de la rama judicial, etc. (ver Sentencia D-152 de 1993), sin que ello dé lugar a pensar en un fuero disciplinario, por ejemplo, judicial o penitenciario.

El alcance y significado de esos regímenes disciplinarios no es otro, como también lo ha señalado esa Honorable Corporación en la sentencia precitada, que el de que sus disposiciones se apliquen única y exclusivamente a los funcionarios que según la ley correspondiente ha de aplicarse".

Por todo lo anterior, considera la Vista Fiscal, el carácter especial del régimen disciplinario de los miembros de la Fuerza Pública no excluye la

potestad disciplinaria genérica del Ministerio Público "sobre todos los servidores del Estado, y los miembros de las Fuerzas Militares los son, potestad que tiene prevalencia sobre la que debe ejercer directamente la entidad a la cual presta sus servicios el funcionario investigado, con lo que se evidencia la existencia constitucional del poder disciplinario externo y prevalente."

Es entonces lógico, según la Vista Fiscal, que la Ley 4ª de 1990 sobre estructura orgánica y funciones de la Procuraduría General de la Nación, distribuya "competencias entre los delegados del Procurador General o Procuradores Delegados, de acuerdo con una combinación de criterios que atiende al tipo de falta disciplinaria y al carácter del funcionario responsable". Y, en particular, que esa ley confiera al Procurador Delegado para los Derechos Humanos una competencia disciplinaria específica respecto de las conductas de los servidores públicos, pues según dicha norma "podía conocer tan sólo de los internacionalmente llamados crímenes de lesa humanidad (genocidios, torturas y desapariciones forzadas) y genérica respecto de los funcionarios responsables pues su jurisdicción se extendía a todos los servidores estatales". Esta competencia, que se mantiene en la nueva ley orgánica de la Procuraduría General de la Nación, en primera instancia, en su artículo 60, es pues un desarrollo del artículo 277 de la Constitución. Es pues un error del demandante, según la Vista Fiscal, creer que el fundamento constitucional de esa atribución es el artículo 278 de la Carta, pues este último "se refiere a otros aspectos de la tarea del Ministerio Público y no puede ser válidamente invocado en relación con la función disciplinaria del Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos". En efecto, señala el Viceprocurador, como no existe fuero disciplinario especial para los miembros de la Fuerza Pública, estos funcionarios se encuentran sujetos a la vigilancia superior y preferente que el artículo 177 ordinal 4º atribuye al Procurador sobre todas aquellas personas que desempeñen funciones públicas.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 22 (parcial) de la Ley 4ª de 1990, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

Derogación de la norma pero necesidad de un pronunciamiento de fondo.

2- El 28 de julio de 1995, el Ejecutivo sancionó la Ley 201 de 1995, "por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se establecen otras disposiciones", la cual, en su artículo 203 deroga expresamente la Ley 4° de 1990. Esto significa que la norma impugnada ha sido formalmente derogada, por lo cual debe la Corte analizar si procede efectuar en este caso un pronunciamiento de fondo, por cuanto esta Corporación ha señalado, en repetidas ocasiones que, en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de aquellas disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos¹.

3- El artículo impugnado regula la competencia del Procurador Delegado para los Derechos Humanos, puesto que señala que a éste corresponde adelantar y decidir, en única instancia, la acción disciplinaria por la participación de funcionarios y empleados "en actos que configuren genocidios, torturas y desapariciones de personas".

Es muy probable que, con fundamento en la competencia señalada por esa disposición, el Procurador Delegado para Derechos Humanos se encuentre adelantando investigaciones, en el momento en que esta Corte se pronuncia sobre la norma impugnada, por cuanto la decisión de esta Corporación se produce poco tiempo después de la derogación de la Ley 4° de 1990. Ahora bien, esta derogación de la Ley 4° de 1990 y la entrada en vigor de la nueva normatividad no afectan la competencia del Procurador Delegado para Derechos Humanos en esas investigaciones, por cuanto el artículo 200 de la Ley 201 de 1995 expresamente señala que "las diligencias disciplinarias que al entrar en vigencia esta ley se hallen en trámite en las distintas oficinas o despachos de la Procuraduría, continuarán su curso normal hasta la decisión final de conformidad con las competencias y procedimientos anteriores."

La nueva normatividad no afecta entonces los procesos iniciados bajo el imperio de la Ley 4° de 1990 y, como es razonable suponer que esas investigaciones disciplinarias se encuentran aún en curso, la Corte concluye que el artículo acusado es susceptible de seguir produciendo efectos jurídicos, por lo cual debe esta Corporación efectuar un pronunciamiento de fondo sobre el mismo, pronunciamiento que, por elementales razones de seguridad jurídica, sólo tendrá efecto sobre aquellas investigaciones que hayan sido iniciadas bajo la vigencia de la mencionada ley, y se encuentren aún en curso.

Inexistencia de fuero disciplinario para los miembros de la Fuerza Pública.

4- El actor sugiere que los artículos 217 y 221 de la Carta han consagrado una especie de fuero militar de carácter disciplinario, por lo cual es

¹ Al respecto puede verse, entre otras, las sentencias C-454/93, C-457/93, C-467/93, C-541/93, C-103/93, C-377/93, C-047/94 y C-104/94.

inconstitucional que la norma acusada atribuya al Procurador Delegado de Derechos Humanos el conocimiento de ciertas faltas disciplinarias cometidas por miembros de la Fuerza Pública.

La Corte no comparte la opinión del demandante. Así, en anteriores decisiones, esta Corporación ha mostrado *in extenso* que el fuero militar es de naturaleza penal y de interpretación restrictiva, por lo cual no afecta las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. No existe entonces ningún fuero militar disciplinario, por lo cual la Procuraduría ejerce, de manera plena, su función de supervigilancia disciplinaria sobre los miembros de la Fuerza Pública².

Diferencia entre régimen disciplinario especial y fuero disciplinario.

5- La Corte considera que -como bien lo señala la Vista Fiscal- el demandante atribuye un alcance equivocado al artículo 217 de la Carta, según el cual la ley determinará el régimen disciplinario especial propio de los miembros de las Fuerzas Militares. En efecto, el actor infiere de esa norma que los militares quedan excluidos de las instancias ordinarias de control disciplinario, pues tienen un régimen disciplinario especial. Sin embargo esa apreciación del actor es equivocada, por cuanto confunde el fuero con el régimen especial. Así, el fuero disciplinario es la prerrogativa que la Constitución confiere a ciertos servidores públicos "en virtud de la cual el juzgamiento de su conducta por hechos u omisiones que cometan en ejercicio de su cargo o por razón de él debe llevarse a cabo por autoridades distintas a las ordinarias."³ En cambio el régimen especial significa que ciertos servidores, en razón de las especificidades de su función, tienen un régimen particular de faltas disciplinarias, que por ser especial, prevalece sobre el general. Pero ello no significa que tales faltas no sean conocidas por el Ministerio Público, en virtud de su facultad preferente de vigilancia superior de la conducta de los servidores públicos (CP art. 277 ord 6º). Esta Corporación ya había establecido al respecto:

"Como es de todos sabido cuando existe un régimen especial este prevalece sobre el general, de manera que si las fuerzas militares tienen un régimen especial disciplinario, como en efecto lo tienen, el cual ha sido parcialmente acusado, éllo no tiene otro significado y alcance que el de que sus disposiciones se aplican única y exclusivamente al personal que los integra, es decir, al ejército, la armada y la fuerza aérea, por las autoridades que allí se determina y de acuerdo con el procedimiento señalado, siempre y cuando dichas disposiciones legales no contraríen los mandatos constitucionales.

²Ver sentencias C-152/93. MP Carlos Gaviria Díaz y C-399/95 MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 9.

³Sentencia C-152/93.

Pero como se dijo anteriormente es la misma Constitución (Arts. 277 y 278) la que ha estatuido la potestad disciplinaria que se podría denominar genérica que ejerce el Ministerio Público sobre todas las personas que desempeñan funciones públicas en los términos del artículo 277-1 de la Carta Política, la cual tiene prevalencia o preeminencia sobre la que ejerce directamente la entidad a la cual presta sus servicios el empleado investigado.

En consecuencia y de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico un empleado público puede ser investigado disciplinariamente tanto por la Procuraduría General de la Nación como por la entidad respectiva a la cual pertenece, competencias que no se contraponen ni excluyen, porque en caso de adelantarse investigaciones paralelas por parte de los dos organismos citados debe tenerse en cuenta, como se expresó en el punto anterior, que prevalece la tramitada por el Ministerio Público, ente que debe informar a la entidad respectiva su decisión de asumir tal averiguación pues de lo contrario el órgano correspondiente debe culminarla.

Para concluir ha de anotarse que como los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares no gozan de fuero disciplinario de orden constitucional, la Procuraduría General de la Nación continúa con su atribución plena, superior y prevalente de investigar la conducta de tales empleados públicos imponiendo las sanciones que considere del caso, previo el adelantamiento de los procesos disciplinarios respectivos en los que se respeten las garantías procesales estatuidas en la Carta Política para procesos de esta índole, sin que élllo sea óbice para que la misma institución militar adelante y culmine sus propias investigaciones disciplinarias internas.⁴

La constitucionalidad de la competencia de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos.

6-Según el artículo 278 ordinal 2º de la Carta, corresponde sólo al Procurador, de manera directa, emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios sometidos a fuero especial. El demandante considera que tal es la norma aplicable en relación con los miembros de la Fuerza Pública, por lo cual tal función no podía ser delegada, por la norma acusada, en otro funcionario del Ministerio Público.

Sin embargo, la argumentación del actor parte del supuesto de que los miembros de la Fuerza Pública tienen un fuero especial en el campo disciplinario, supuesto equivocado, por cuanto el fuero militar es penal y no disciplinario, por lo cual la norma aplicable en este campo es el artículo 277

⁴Sentencia C-152/93 MP Carlos Gaviria Díaz.

ordinal 4º, según el cual, la vigilancia superior y preferente de quienes desempeñen funciones públicas es ejercida por el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes.

7- Ahora bien, corresponde a la ley determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General (CP art. 279), por lo cual es perfectamente constitucional que la norma acusada atribuya al Procurador Delegado de Derechos Humanos el conocimiento de ciertas faltas disciplinarias de particular gravedad, como las torturas, las desapariciones o los genocidios, en las cuales incurran los diferentes servidores públicos, sean éstos miembros de la Fuerza Pública o no lo sean.

En efecto, la Corte considera que la norma regula una distribución funcional de competencias con base en la materialidad de la falta disciplinaria, en vez de tomar en cuenta el tipo de servidor público. Esto en manera alguna vulnera la Carta, puesto que, como se ha reiterado, los miembros de la Fuerza Pública no tienen ningún fuero disciplinario, y la ley puede regular la distribución de competencias de las investigaciones disciplinarias con base en múltiples criterios, como la naturaleza y gravedad de la falta, el tipo de servidor público, el lugar de ocurrencia del hecho, etc. Es pues perfectamente legítimo que el Legislador decida especializar un determinado despacho de la Procuraduría para que conozca exclusivamente faltas de suma gravedad en materia de derechos humanos, como las torturas, las desapariciones o los genocidios, ya sea que éstas sean cometidas por miembros de la Fuerza Pública, o por "los demás funcionarios y empleados", como lo señala la parte no demandada del literal acusado. La Corte no encuentra entonces vicio de inconstitucionalidad en la atribución de competencia señalada por la norma acusada, por lo cual será declarada exequible esa regulación de la competencia de la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos, no sólo en relación con los miembros de la Fuerza Pública, sino también en cuanto concierne a los demás funcionarios y empleados, puesto que si bien ese aparte no fue acusado, forma una unidad inescindible con el resto del literal impugnado.

Doble instancia, debido proceso disciplinario y principio de igualdad.

8- Un asunto que requiere un examen atento de esta Corporación es el relativo a la decisión en "única instancia" proferida por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos en estos procesos disciplinarios. Es cierto que el actor no cuestionó este aspecto de la norma, pero la Corte recuerda que el control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas acusadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución (art. 22 Dto. 2067 de 1991), y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado puede desconocer otras normas constitucionales, debe entrar a estudiar estas posibles violaciones, aun cuando el demandante no las haya expresamente

considerado. En ese orden de ideas, y aun cuando el actor no incluyó entre los cargos la eventual vulneración del principio de igualdad (CP art. 13), debe la Corte analizar este tema, por cuanto el Congreso podría haber desconocido ese mandato constitucional al consagrar un proceso disciplinario de única instancia en este caso, mientras que la Ley 4° de 1990 establece procesos de doble instancia en la regulación de la mayoría de los procesos disciplinarios adelantados ante los otros despachos de la Procuraduría⁵.

9- Esta Corporación ha reconocido, en múltiples oportunidades, que una regulación diferenciada del trámite de los procesos judiciales y administrativos por la ley no vulnera en sí misma el principio de igualdad. En particular, esta Corte ha señalado que los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en donde el Legislador tiene una amplia libertad, puesto que salvo ciertas referencias explícitas de la Carta -como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (CP arts 29 y 86)- corresponde al Legislador instituir los recursos contra las providencias judiciales y administrativas, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos⁶. Así, en reciente decisión, dijo esta Corporación:

*"Si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatorio observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política"*⁷.

Ahora bien, es indudable que la doble instancia constituye una garantía suplementaria para quien es investigado disciplinariamente, puesto que quien sea sancionado puede impugnar ante el superior jerárquico la decisión. En tal sentido, la Corte considera que se encuentra en desventaja procesal quien, conforme a la Ley 4° de 1990, es investigado por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos en relación con quien ha cometido una falta cuya investigación corresponda, por ejemplo, a las Delegadas para la Vigilancia Administrativa o para la Contratación Administrativa. En efecto, mientras que el primero no puede apelar la decisión tomada por el Procurador Delegado, los segundos pueden hacerlo frente al Procurador General (Ley 4° de 1990 arts 15 literal a) y 16 literales a) y b)). El interrogante que se plantea es entonces si esa diferencia de trato encuentra un sustento objetivo y razonable.

10- Esta Corte ha señalado los elementos que permiten determinar si existe ese fundamento objetivo y razonable, tales como, la existencia de supuestos

⁵ Ver Ley 4° de 1990, artículos 15 a 22 y 31 a 37.

⁶Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-345/93 y C-005/96.

⁷Sentencia C-005/95.

de hecho diversos; que la finalidad de la norma sea legítima desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; que la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad y eficacia interna; y, finalmente, que el trato diferente sea proporcionado con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican⁸. Igualmente esta Corporación ha precisado que el control del respeto de la igualdad por el juez constitucional debe ser estricto cuando "las clasificaciones efectuadas por el Legislador o por otras autoridades se fundan en criterios potencialmente discriminatorios, como la raza o el origen familiar, desconocen mandatos específicos de igualdad consagradas por la Carta, restringen derechos fundamentales a ciertos grupos de la población, o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta"⁹. Conforme a lo anterior, el examen de la Corte en relación con el trato diferente que establezca la ley en materia de recursos y garantías procesales debe ser estricto, por cuanto es susceptible de afectar el goce de un derecho fundamental como el debido proceso. Esto explica que esta Corporación haya retirado del ordenamiento ciertas regulaciones que excluían, sin razón objetiva suficiente, la doble instancia en determinados procesos, mientras la reconocían en otros de la misma naturaleza. Así, la Corte declaró inexecutable el artículo 2º del Decreto 597 de 1988, que excluía la apelación en ciertos procesos laborales administrativos en razón de la asignación mensual correspondiente al cargo, pues consideró que se trataba de un criterio irrazonable e injusto, que por ende violaba el principio de igualdad. Dijo entonces la Corte:

"Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corso que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos.

Conclúyese así que se configura violación al principio de la doble instancia, y específicamente al de la apelabilidad de las sentencias, ya que dentro de las excepciones a dicho principio que el artículo 31 de la Carta permite al Legislador establecer, no encajan aquellos casos en se confiere un trato discriminatorio entre los colombianos, en razón de sus ingresos laborales mensuales.¹⁰"

Igualmente, en reciente decisión, esta Corporación declaró inexecutable el inciso 2º del artículo 6º de la Ley 14 de 1988, que excluía del recurso de súplica las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, mientras que en los procesos ante las otras secciones sí se prevé tal recurso. La Corte no encontró ninguna razón objetiva que justificara ese trato diferente pues, a pesar de su especialidad, los asuntos tratados por las distintas secciones del

⁸Ver, entre otras, sentencias No. C-530/93, T-230/94, C-318/95 y C-445/95.

⁹Sentencia C-445/95, Fundamento jurídico No 17.

¹⁰Sentencia C-345/94, consideración jurídica cuarta.

Consejo de Estado son en esencia idénticos pues "mediante ellos se procura la preservación de la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones del Estado". La Corte concluyó entonces que la norma había establecido una discriminación violatoria del principio de igualdad y señaló:

"De la preceptiva constitucional se desprende que, si bien el legislador está facultado para crear y suprimir recursos ordinarios y extraordinarios en relación con las providencias que adopte el Consejo de Estado, no le es posible consagrarlos para las decisiones de unas secciones y excluir a otras, sin justificación de su viabilidad, pues la distinción injustificada repercute en perjuicio de los derechos fundamentales de las personas que actúan ante el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo. En otras palabras, dada la identidad de situaciones, la ley debe, en aras del principio de igualdad, prever el recurso para todas las secciones del Consejo de Estado o suprimirlo para todas, mas no les es permitido estatuir entre ellas discriminaciones que no surjan objetivamente de los asuntos en los cuales se ocupan y de una razonable y proporcional distinción entre ellos.¹¹"

11- Con base en tales criterios y antecedentes, esta Corporación no encuentra ninguna razón objetiva que justifique, en el marco de un juicio constitucional estricto de igualdad, que se establezca única instancia en los procesos disciplinarios adelantados por el Procurador Delegado de Derechos Humanos, cuando la propia Ley 4° de 1990 consagra la doble instancia para la mayor parte de los otros procesos disciplinarios. Así, para la Corte el supuesto de hecho relevante en estos casos es idéntico, pues en todos los eventos se regula la investigación de una falta disciplinaria, por lo cual la consagración de los recursos, y en particular de la doble instancia, debió ser igual. No observa la Corte ninguna finalidad constitucional relevante que justifique que las faltas investigadas por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos estén desprovistas de la doble instancia, cuando ésta es admitida en otros procesos disciplinarios de la misma naturaleza. En efecto, ni la gravedad de la falta, ni la calidad de los funcionarios investigados justifica esa exclusión. Así, esta norma se aplica a todos los funcionarios y, en especial a los miembros de la Fuerza Pública, sin que la Corte encuentre una razón para la exclusión de la garantía de la doble instancia. En ese mismo orden de ideas, tampoco el tipo de falla disciplinaria justifica la exclusión, pues la Corte considera que debe brindársele al investigado todas las garantías procesales que la misma ley confiere en otros eventos de menor gravedad ya que, en razón del principio de proporcionalidad, la sanción disciplinaria en los casos investigados por el Delegado de Derechos Humanos debe ser particularmente severa, pues se trata de conductas muy graves, como los genocidios, las torturas o las desapariciones, expresamente prohibidas por la Carta (CP arts 11 y 12). Y, finalmente, tampoco considera la Corte que en este caso exista una razón de jerarquía orgánica que justifique la exclusión de la apelación de las decisiones del Procurador Delegado de Derechos

¹¹Sentencia C-005/96. MP José Gregorio Hernández Galindo.

Humanos puesto que éste tiene un superior jerárquico, como el Procurador General, a quien perfectamente la ley hubiera podido atribuir el conocimiento de las impugnaciones. Por ello, en otros eventos, la propia Ley 4° de 1990 prevé que las decisiones de otros Procuradores Delegados sean apeladas ante el Procurador General.

12- La Corte considera entonces que la expresión "en única instancia" de la norma impugnada es violatoria del principio de igualdad y por ello será declarada inexecutable en la parte resolutive de esta sentencia. Como es obvio, el efecto de esa declaratoria de inconstitucionalidad es que las sanciones disciplinarias impuestas por el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos podrán ser apeladas ante el Procurador General de la Nación pero, por elementales razones de seguridad jurídica, el efecto de esta sentencia será únicamente hacia el futuro. Por ende se extenderá únicamente a las sanciones disciplinarias que imponga el Procurador Delegado para los Derechos Humanos a partir de la notificación del presente fallo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el literal b) del artículo 22 de la Ley 4° de 1990, salvo la expresión "en única instancia", la cual se declara INEQUIVALE.

Los efectos de la inequivalencia declarada se extenderán únicamente a las sanciones disciplinarias que imponga el Procurador Delegado para los Derechos Humanos a partir de la notificación del presente fallo.

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

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO BARRERA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

CARLOS
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
CABALLERO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
NARANJO MESA
Magistrado

VLADIMIRO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General