



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 808 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS 0808 1996

CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO - Aplicación / EMPLEADO JUDICIAL / EMPLEADO DE LA FISCALIA - Excepción

La Sala considera pertinente hacer una distinción en tratándose de empleados judiciales: el procedimiento aplicable a los empleados de las corporaciones y despachos judiciales, así como de la administración judicial, será el previsto en la Ley 200 de 1995; pero en tratándose de empleados de la Fiscalía General de la Nación, será el dispuesto por el Decreto 2699 de 1991, que constituye su régimen especial, expedido con fundamento en el artículo 253 de la Constitución. Respecto de los primeros, como puede colegirse, no existe régimen especial; de allí que queden comprendidos por las disposiciones del Código Disciplinario Único.

FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN - Régimen disciplinario / PROCESO DISCIPLINARIO - Fiscalía General de la Nación

Los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación se rigen en materia disciplinaria por el Decreto - ley 2699 de 1991, que constituye su régimen especial, y no por la Ley 200 de 1995. Sin embargo, los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, que son sus fiscales, deben ser investigados y sancionados, con sujeción al procedimiento prescrito en dicho decreto, por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de sus consejos seccionales, según el caso. Una de las consecuencias de la autonomía administrativa que para la Fiscalía General de la Nación contempla el artículo 249 de la Constitución, es el régimen legal propio en materia disciplinaria, el cual le permite disciplinar a sus empleados. Respecto del Vicefiscal y de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales, que son considerados funcionarios judiciales en la ley estatutaria de la administración de justicia, la función disciplinaria está atribuida, en única instancia, a la Sala Jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con el Decreto - ley 2699 de 1991, que es el aplicable, la sanción de destitución dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten en la Fiscalía General de la Nación, debe ser impuesta por la autoridad nominadora (art. 111), providencia contra la cual se puede interponer el recurso de reposición, o el de apelación si no hubiere sido dictada por el Fiscal General (art. 130, inciso final). También del artículo 129 se deduce que no procede su imposición sino por el nominador, porque prescribe que si el superior inmediato considera que la sanción aplicable es la destitución, deberá remitirse el expediente para su decisión y fallo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN

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

Radicación número: 808

Actor: MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Referencia: Régimen disciplinario aplicable a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación.

El señor Ministro de Justicia y del Derecho, atendiendo una solicitud que le fuese formulada por el Fiscal General de la Nación, presenta a la Sala una serie de consultas jurídicas que van acompañadas de algunos comentarios y precisiones. Por este motivo, la Sala procede a exponer tan sólo los interrogantes pertinentes:

1. ¿Se aplica la Ley 200 de 1995 o Código Disciplinario Único a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación? O por el contrario ¿Debe entenderse que el artículo 253 de la Constitución en sus acápites pertinentes fue desarrollado mediante el Decreto Legislativo 2699 de 1991 y por ende se les excluye de la aplicación de dicho código disciplinario, al tener reglamentación especial como autonomía administrativa?
2. ¿Implica la autonomía administrativa que contempla el artículo 249 de la Constitución Política que la Fiscalía pueda disciplinar tanto a sus empleados, como a sus funcionarios? O ¿Cuál debe ser el alcance jurídico de la autonomía administrativa que le dio la Asamblea Nacional Constituyente a esa entidad?
3. ¿Tienen los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Nacional, los tribunales superiores de distrito, los jueces regionales, los jueces de circuito, los jueces de menores, los jueces penales municipales y promiscuos, la calidad de funcionarios judiciales, en

Concepto Sala de Consulta C.E. 808 de

1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil

4. ¿Conlleva aquella calificación de funcionarios judiciales que deban ser investigados por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales?

5. ¿Tienen igualmente calidad de funcionarios los directores de fiscalías de todos los niveles? Y de ser así, ¿estos son sujetos de investigación disciplinaria por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales? O ¿Conserva la Fiscalía General de la Nación la autonomía y facultad de adelantar las actuaciones disciplinarias contra éstos? O ¿Aquella competencia está sujeta a la clase de actuaciones que realicen, bien sea actuaciones administrativas o judiciales?

6. Los procesos disciplinarios en curso al entrar en vigencia la Ley 200 de 1995, con pliego de cargos debidamente notificados deben continuar su trámite por el procedimiento anterior, según lo dispone el artículo 176 de dicha ley. ¿Pero en la eventualidad que hubiese variado la competencia -como en los cuestionamientos anteriores -debe remitirse el proceso disciplinario al nuevo funcionario competente, para que este asuma y prosiga la investigación?

Igualmente, si se hallan recursos de reposición o apelación en trámite y varió la competencia, ¿se deben surtir aquellos ante el nuevo funcionario competente?

7. ¿Debe entenderse que la Oficina de Veeduría de la Fiscalía General de la Nación, de origen legal anterior a la Ley 200 de 1995, por tener expresas atribuciones disciplinarias y por corresponder dentro de la institución a la oficina de más alto nivel en materia disciplinaria, puede conforme al artículo 48 del Código Disciplinario Unico conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, bien sean funcionarios o empleados?

8. ¿Puede asimismo la Oficina de la Veeduría dentro del contexto del término "conocer" entrar a fallar en primera instancia sobre todos los procesos disciplinarios que se surtan en aquella instancia en esa entidad? O ¿Está restringida su competencia sólo para instruir los procesos disciplinarios?

9. ¿Pueden imponer sanción disciplinaria de destitución el señor Vicefiscal, los jefes de oficina, los directores nacionales, regionales y seccionales de la Fiscalía General de la Nación, dentro de los procesos disciplinarios que adelante en primera instancia, a pesar de que aquellos no tienen la calidad de nominadores?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

I. La Fiscalía General de la Nación: fundamentos constitucionales y legales. Creada por la Asamblea Nacional Constituyente al expedir la Constitución Política de 1991, la Fiscalía General de la Nación fue concebida como parte integrante de la Rama Judicial y dotada de autonomía administrativa y presupuestal.

Dada su especial naturaleza de organismo encargado de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, la Constitución defirió a una ley específica la determinación de los aspectos relativos a su estructura y funcionamiento, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de su dependencia, así como lo concerniente al régimen disciplinario (ibidem, art. 253).

Dictada con fundamento en el artículo transitorio 5 de la Carta Política, que revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir, entre otras, las "normas que organicen la Fiscalía General", aquella regulación específica es el decreto con fuerza de Ley 2699 de 30 de noviembre de 1991, que contiene el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación. Entre sus disposiciones, el Título VIII, denominado del Régimen Disciplinario, determina su campo de aplicación "a los funcionarios y empleados que prestan sus servicios en la Fiscalía General de la Nación, pertenezcan o no a la Carrera", distribuye el ejercicio de la función disciplinaria entre el superior inmediato, que conocerá en primera instancia y el superior de este, que conocerá en segunda instancia, con dos excepciones: los casos en que se deba aplicar la sanción de destitución, la cual debe ser impuesta por la autoridad nominadora, y los casos en los cuales el Vicefiscal conocerá en primera instancia de los procesos adelantados contra el Secretario General, los fiscales delegados del nivel central, los jefes de oficina, directores y fiscales regionales; especifica las faltas disciplinarias, así como las inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios y empleados; mientras que el capítulo 4º, del Procedimiento, es dividido en secciones, disposiciones generales, investigación y formulación de la sanción, aplicación de la sanción y otras disposiciones (arts. 105 a 140).

Adicionalmente, en el artículo 25, numeral 4º, el decreto mencionado atribuye a la Oficina de Veeduría la función de "vigilar la aplicación del régimen disciplinario por parte de los superiores jerárquicos, y adelantar las investigaciones por irregularidades en su aplicación".

II. El Código Disciplinario Unico. La Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico", recibió su sanción ejecutiva el 28 de julio y entró a regir cuarenta y cinco días después, o sea el 4 de octubre del mismo año.

En su artículo 177, la Ley 200 dispuso su aplicación:

A todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública.

No obstante la perentoriedad de su lenguaje, la Ley 200 se vio precisada a aceptar una nueva excepción, al disponer en el capítulo titulado Disciplinario para altos funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público, el siguiente precepto:

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, en materia disciplinaria están sujetos al régimen disciplinario previsto en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política, para lo cual el Congreso de la República adelantará el procedimiento correspondiente de conformidad con lo dispuesto en las normas especiales del presente capítulo y las generales como disposiciones complementarias (art. 171).

En términos similares se expresa la Ley 270 de 7 de marzo de 1996, estatutaria de la administración de justicia, cuando en el parágrafo de su artículo 112, dispone: "Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, en materia disciplinaria están sujetos al régimen previsto por los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política, para lo cual el Congreso de la República adelantará un proceso disciplinario por conducto de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado de la República".

La Sala considera que la Ley 200 de 1995, al derogar las disposiciones no solamente generales sino también especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, lo hizo en relación con disposiciones de origen y fuerza legal o de inferior jerarquía, y que, por tanto, no podía aludir -y mucho menos comprender- a disposiciones de origen constitucional, porque éstas tienen un tratamiento especial en el ordenamiento superior del Estado.

De tal manera, es especial el régimen disciplinario para las universidades como consecuencia de la autonomía universitaria que la Carta Política garantiza en su artículo 69. Y es igualmente especial el que se expida para la Fiscalía General de la Nación, por mandato de su artículo 253, de conformidad con el cual es la ley que regule la organización y funcionamiento de la Fiscalía, la que debe contener los aspectos relativos al régimen disciplinario de sus funcionarios y empleados.

El fuero constitucional de determinados funcionarios -los de más alto rango- y el carácter de régimen especial especial otorgado por la misma Carta Política a ciertas entidades y organismos del Estado, no puede ser desconocido por la ley al expedir normas de naturaleza disciplinaria, así la intención del legislador haya sido la de unificar la materia en un solo Código Disciplinario.

Desde luego, la ley que contenga el régimen especial disciplinario tampoco podrá desconocer las prescripciones constitucionales, pues su destino es el de acomodarse en un todo a ellas. De lo contrario, corresponderá a la autoridad competente la aplicación de la norma superior con prelación a las de inferior jerarquía. El mandato contenido en el artículo 4º constitucional es categórico: "La Constitución es norma de normas" y "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

III. Régimen disciplinario para la Rama Judicial. La Constitución confiere al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso, la atribución de "examinar y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley" (art. 256, numeral 3).

En desarrollo del precepto anterior, la ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 270 de 1996) dispone que corresponde a la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, "conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los tribunales y consejos seccionales de la judicatura, el Vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales" (art. 112, numeral 3), y que entre las funciones de las salas jurisdiccionales disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura, se encuentra la de "conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción" (art. 114, numeral 2).

(La razón por la cual la ley excluyó a los altos funcionarios de la Rama Judicial: magistrados de las Cortes, del Consejo de Estado y del Consejo de la Judicatura, del conocimiento de sus faltas por parte de la sala jurisdiccional disciplinaria de esta última corporación, se encuentra en la sentencia C - 417 de 4 de octubre de 1993, mediante la cual la Corte Constitucional, obrando como juez de constitucionalidad, declaró inexequibles algunos preceptos del Decreto 1888 de 1989 y, por consiguiente, consideró que dichos magistrados y el Fiscal General de la Nación estaban sometidos al fuero constitucional prescrito por los artículos 174, 175 y 178 del Estatuto Fundamental, que otorgan la competencia en materia disciplinaria al Congreso de la República).

En otra de sus disposiciones, la ley estatutaria, al referirse a los servidores de la rama judicial según la naturaleza de sus funciones, distingue entre funcionarios y empleados:

Art. 125. Tienen la calidad de funcionarios los magistrados de las corporaciones judiciales, los jueces de la república y los fiscales. Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las corporaciones y despachos judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (...). La administración de justicia es un servicio público esencial.

Respecto de los empleados de la Rama Judicial, la Ley 200 de 1995 prescribe que "los investigará y sancionará el respectivo superior jerárquico", sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación (art. 61, inciso final), disposición que armoniza con el precepto contenido en el artículo 115 de la ley estatutaria, el cual asigna competencia para "conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados" a sus superiores jerárquicos, con la advertencia de que las decisiones que se adopten podrán ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, previo agotamiento de la vía gubernativa

Por lo demás, la Rama Judicial está exenta de la obligación atribuida por la Ley 200 a "toda entidad y organismo del Estado" de constituir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de asumir la investigación de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores (ibidem, art. 48). La competencia de dicha unidad u oficina es estrictamente de carácter investigativo, no obstante la expresión "encargada de conocer en primera instancia", pues la competencia funcional, para fallar el proceso en primera instancia, corresponde al jefe inmediato del

investigado, y en segunda, al nominador, conforme al artículo 61. Además, el funcionario de segunda instancia podrá, únicamente de oficio, decretar y practicar las pruebas que considere indispensables para la decisión (art. 157, inciso segundo).

La Sala considera pertinente hacer una distinción en tratándose de empleados judiciales: el procedimiento aplicable a los empleados de las corporaciones y despachos judiciales, así como de la administración judicial, será el previsto en la Ley 200 de 1995; pero en tratándose de empleados de la Fiscalía General de la Nación, será el dispuesto por el Decreto 2699 de 1991, que constituye su régimen especial, expedido con fundamento en el artículo 253 de la Constitución. Respecto de los primeros, como puede colegirse, no existe régimen especial; de allí que queden comprendidos por las disposiciones del Código Disciplinario Único.

La Sala responde los interrogantes planteados por el señor Ministro:

1. Los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación se rigen en materia disciplinaria por el Decreto - ley 2699 de 1991, que constituye su régimen especial, y no por la Ley 200 de 1995.

Sin embargo, los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, que son sus fiscales, deben ser investigados y sancionados, con sujeción al procedimiento prescrito en dicho decreto, por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de sus consejos seccionales, según el caso.

2. Una de las consecuencias de la autonomía administrativa que para la Fiscalía General de la Nación contempla el artículo 249 de la Constitución, es el régimen legal propio en materia disciplinaria, el cual le permite disciplinar a sus empleados. Respecto del Vicefiscal y de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales, que son considerados funcionarios judiciales en la ley estatutaria de la administración de justicia, la función disciplinaria está atribuida, en única instancia, a la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (ibidem, art. 112 - 3).

3. Los fiscales, en su expresión genérica, que comprende a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Nacional, los tribunales superiores de distrito, los jueces regionales, los jueces de circuito, los jueces de menores, los jueces penales municipales y promiscuos, tienen la calidad de funcionarios judiciales.

4. La calificación de funcionarios judiciales que tienen los fiscales, conduce a que sean investigados y eventualmente sancionados por la jurisdicción disciplinaria, que forman las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de sus consejos seccionales. La competencia será la establecida en relación con los demás funcionarios judiciales (magistrados y jueces), siguiendo esta escala de similitud.

- El Fiscal General de la Nación, por el Congreso de la República conforme a los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución.

- El Vicefiscal y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales en única instancia por la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

- Los demás fiscales, en primera instancia por las salas jurisdiccionales disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura.

5. A pesar de que el artículo 118, inciso segundo, del Código de Procedimiento Penal, señala que "los directores de todos los niveles tendrán igualmente la calidad de fiscales delegados", una ley posterior, la 270 de 1996, artículo 125, atribuye la calidad de funcionarios judiciales únicamente a los fiscales. Por consiguiente, con respecto a los directores de fiscalías, la Fiscalía General de la Nación conserva la autonomía y facultad de adelantar las actuaciones disciplinarias en contra de ellos, sin que haya lugar a discriminar por razón de la clase de actuaciones que se realicen.

6. El artículo 176 de la Ley 200 establece un régimen de transitoriedad, según el cual los procesos disciplinarios que al entrar en vigencia la ley (4 de octubre de 1995) se encontraban con oficio de cargos notificado legalmente, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento anterior. En la eventualidad de que hubiese variado la competencia -como es el caso de los fiscales-, el proceso disciplinario debe remitirse al funcionario competente, para que este asuma y prosiga la investigación o resuelva el recurso interpuesto, solamente a partir del 15 de marzo de 1996, cuando entró a regir la ley estatutaria de la administración de justicia, por cuanto es esta la que modifica la competencia en relación con el Vicefiscal y los fiscales delegados ante la Corte Suprema y los tribunales.

Respecto de los "demás fiscales", en la terminología empleado por la Sala, no se atribuyó competencia específica a las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura, pues el artículo 114 - 2 se limitó a disponer que conocerán en primera instancia "de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción". Sin embargo, la Constitución comprendió dentro de su competencia a "los funcionarios de la Rama Judicial..., en la instancia que señale la ley" (art. 256 - 3).

7. El artículo 48 de la Ley 200 de 1995, que asigna a una oficina del más alto nivel la investigación de los procesos disciplinarios contra los servidores de la respectiva entidad estatal, no es aplicable a la Rama Judicial. De modo que con fundamento en dicha norma, la Oficina de Veeduría de la Fiscalía General de la Nación no está autorizada para "conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, bien sean funcionarios o empleados".

8. La competencia de la Oficina de Veeduría no deriva del artículo 48 de la Ley 200 y, por ende, no puede ni "conocer" ni investigar en primera instancia sobre todos los procesos disciplinarios que se surtan en la Fiscalía. Sus funciones son las asignadas por el Decreto 2699 de 1991.

9. De conformidad con el Decreto - ley 2699 de 1991, que es el aplicable, la sanción de destitución dentro de los procesos disciplinarios que se

adelanten en la Fiscalía General de la Nación debe ser impuesta por la autoridad nominadora (art. 111), providencia contra la cual se puede interponer el recurso de reposición, o el de apelación si no hubiere sido dictada por el Fiscal General (art. 130, inciso final). También del artículo 129 se deduce que no procede su imposición sino por el nominador, porque prescribe que si el superior inmediato considera que la sanción aplicable es la destitución, deberá remitirle el expediente para su decisión y fallo.

Transcríbase al señor Ministro de Justicia y del Derecho. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala (ausente con excusa)

Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar,

Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:08:10