



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 868 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS 0868 1996

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO SUAREZ FRANCO

Santafé de Bogotá, D.C. veinte (20) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

RADICACION: No. 868

REFERENCIA: Ambito de competencia de la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista. Facultad de la Procuraduría General de la Nación asignada por la ley 200 de 1995.

El señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, a solicitud del Presidente de la Comisión Legal de Etica del Senado de la República, formula a la Sala la siguiente consulta:

"Con fundamento en las siguientes consideraciones y en cumplimiento de lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo artículo 98, numeral 2, y con el objeto de precisar el ámbito de competencia de la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista al conocer las actuaciones que riñen contra la ética del congresista y de los funcionarios que laboran en el Congreso, respetuosamente, me permito formular ante esa Honorable Sala, la siguiente consulta:

CONSIDERACIONES PREVIAS:

PRIMERA: Las Comisiones Legales de Etica y Estatuto del Congresista, fueron creadas por ley 05 de 1992 "Por la cual se expide el reglamento del Congresista, el Senado y la Cámara de Representantes".

La citada ley, en su artículo 58 dispone: Composición e integración. En cada una de las Cámaras funcionará una Comisión de Etica y Estatuto del Congresista, compuesta por 11 miembros en el Senado y 17 en la Cámara de Representantes. Serán elegidos dentro de los primeros 15 días de la fecha de instalación o sesión inaugural, para el respectivo período constitucional.

SEGUNDO: El artículo 59, de la ley en referencia especifica las funciones de esta Comisión, donde advierte que:

"La Comisión de Etica y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de intereses y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmorale que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Etica expedido por el Congreso. Y si fuere el caso, de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios".

TERCERO: La ley 200 de 1995, otorga a la Procuraduría General de la Nación en su artículo 47, competencia preferente para asumir la investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo.

"... En cualquier momento, la Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada de funcionario competente podrá asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo en cuyo caso el competente la asumirá y pondrá a su disposición, dejará constancia de ello en el expediente y dará información al jefe de la entidad. Igual trámite se observará, cuando sea la Procuraduría la que determine remitir el trámite al control disciplinario o interno de los organismos o entidades".

Avalados por el contenido de las normas legales transcritas, esta célula congresional ha venido considerando, que estas están dirigidas a los Congresistas y empleados públicos que prestan sus servicios en el Congreso. En cuanto a la competencia, se ha contemplado que la Comisión Legal de Etica, es la competente para avocar el conocimiento de los procesos correspondientes, cuando se vulnera la ética que deben preservar quienes fueron investidos como Congresistas, al igual que los funcionarios que prestan sus servicios en esta rama del poder público.

SE CONSULTA:

PRIMERO: Cuál es el ámbito de competencia de la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista?

SEGUNDO: Son sujetos o destinatarios de las normas de ética, los funcionarios o empleados que en el Congreso presten sus servicios?

TERCERO: La Procuraduría General de la Nación, en virtud de la competencia disciplinaria preferente asignada por la ley 200 de 1995, está facultada para suspender y asumir las investigaciones de carácter ético que se adelanten por las Comisiones de Ética del Congreso respecto a los Congresistas, funcionarios o empleados?.

CUARTO: Se pueden adelantar en forma concurrente, la investigación de carácter disciplinario y la de carácter ético por distintas ramas del poder público?".

1. Fundamentos constitucionales.

1.1. El artículo 118 de la Constitución consagra:

"El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas".

1.2. El artículo 182 estatuye:

"Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones".

1.3. El artículo 237, numeral 5 dispone:

"Son atribuciones del Consejo de Estado:

Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley".

1.4. El artículo 185 considera:

"Los congresistas serán inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo".

1.5. El artículo 277, numeral 6 prescribe:

"El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" (subraya la Sala).

2. Fundamentos de orden legal.

2.1. La ley 5a. de 1992 contentiva del reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en su artículo 58 establece:

2.1.1.

"II. Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

Composición e integración. En cada una de las Cámaras funcionará una Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, compuesta por once (11) miembros en el Senado y diecisiete (17) en la Cámara de Representantes. Serán elegidos dentro de los primeros quince (15) días de la fecha de instalación o sesión inaugural, para el respectivo período constitucional.

Si vencido el término no se hubiere efectuado la elección, las Mesas Directivas de cada Cámara procederán a su integración, respetando la representación que deben tener las minorías.

Las Cámaras conservarán la facultad de integrarlas en todo tiempo.

La Comisión se pronunciará en reserva y por la unanimidad de los integrantes de esta célula congresional.

Se reunirá por lo menos una vez al mes y se le prohíbe inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

2.1.2. El artículo 59 de la misma ley 5a. de 1992, considera:

"Funciones. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Y si fuere el caso, de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios.

Las plenarios serán informadas acerca de las conclusiones de la Comisión y adoptarán, luego del respectivo debate si a ello se diere lugar, las decisiones que autorizan y obligan la Constitución Política y las normas de este reglamento" (subraya la Sala).

2.1.3. El artículo 266 dispone:

"Vigilancia administrativa. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 277 numeral 6, constitucional, sólo el Procurador General de la Nación podrá ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes".

2.2. La ley 200 de 1995, por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico, consagra dentro de los principios rectores, el siguiente:

2.2.1.

"Poder disciplinario preferente. En desarrollo del poder disciplinario, preferente, podrá el Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus delegados y agentes avocar, mediante decisión motivada de oficio o a petición de parte el conocimiento de aquellos asuntos que se tramiten internamente ante cualquiera de las ramas u órganos del poder público.

El Procurador General de la Nación establecerá criterios imparciales y objetivos para la selección de las quejas y expedientes disciplinarios a fin de dar cumplimiento al inciso anterior" (artículo 3o.) (subraya la Sala).

2.2.2. El artículo 41 considera que "Está prohibido a los servidores públicos: (...) 33. Las demás prohibiciones incluidas en leyes y reglamentos".

2.2.3. El artículo 47, al referirse a la acción disciplinaria, establece:

"Oficiosidad y preferencia. La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, por información proveniente de servidor público, de queja formulada por cualquier persona o por cualquier otro medio siempre y cuando éste amerite credibilidad.

En cualquier momento, la Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada de funcionario competente podrá asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo, en cuyo caso el competente la suspenderá y pondrá a su disposición, dejará constancia de ello en el expediente y dará información al jefe de la entidad. Igual trámite se observará, cuando sea la Procuraduría la que determine remitir el trámite al control disciplinario interno de los organismos o entidades.

Los personeros tendrán frente a la administración distrital o municipal competencia preferente" (subraya la Sala).

2.3. El artículo 66, sobre "Competencias especiales", señala:

2. Corresponde al Procurador General de la Nación investigar por el procedimiento ordinario previsto en este Código y en única instancia a los Congresistas sea que la falta se haya cometido con anterioridad a la adquisición de esta calidad o en ejercicio de la misma y aunque el disciplinado haya dejado de ser Congresista (subraya la Sala).

Cuando la sanción a imponer, por la naturaleza de la falta, sea la de pérdida de la investidura, de competencia del Consejo de Estado, la investigación podrá adelantarse por el Procurador General de la Nación". (Este inciso 2o. del numeral 2o. de la ley 200 de 1995 fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-280-95 proferida por la Corte Constitucional).

2.4. Para efecto de la ejecución de la sanción, el artículo 94 prevé:

"La sanción impuesta la hará efectiva:

(...)

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".

3. Jurisprudencia.

3.1. La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos ha expresado lo siguiente en relación con el control disciplinario:

"El poder disciplinario del Ministerio Público y la facultad de imponer sanciones... 3. El control disciplinario tiene dos grandes ámbitos de aplicación. Por un lado encontramos una potestad sancionadora de la administración de carácter interno, por medio de la cual el nominador o el superior jerárquico investiga la conducta administrativa de su subordinado y, en caso de que sea procedente, adopta y hace efectiva la sanción disciplinaria correspondiente...

4. Al lado de esa potestad disciplinaria interna de la administración, la Constitución consagra un control disciplinario externo, conocido tradicionalmente como la potestad de supervigilancia disciplinaria y que está atribuido a la Procuraduría General de la Nación. En efecto, el artículo 118 de la Carta señala que al Ministerio Público, del cual forma parte la Procuraduría, corresponde "vigilar de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas". Y el artículo 277 ordinal 6o. de la Carta precisa los alcances de esa potestad disciplinaria externa, cuando señala que es función del Procurador General, por sí o por medio de sus delegados y agentes, "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

Esta potestad externa del Procurador es entonces, como lo señala la norma constitucional, prevalente, por lo cual el Ministerio Público puede desplazar dentro de un proceso disciplinario que se adelanta contra determinado funcionario al nominador o jefe superior del mismo: Y una tal función de supervigilancia disciplinaria comporta la facultad constitucional del Procurador, sus delegados y sus agentes no sólo de adelantar las investigaciones correspondientes sino además de imponer, conforme a la ley las sanciones respectivas..." (subraya la Sala) (sentencia C-229 de 25 de mayo de 1995).

3.2. "En efecto, el Ministerio Público en los términos de la Carta anterior (como en la actual) siempre ha tenido a su cargo la función especialísima de ejercer el poder disciplinario en forma prevalente o superior sobre la conducta de los funcionarios públicos cualquiera que sea su denominación, tarea que aparecía consagrada en la Constitución de 1886 en los artículos 143 y 145-1 así: corresponde a los funcionarios del Ministerio Público "supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos" y como atribución especial del Procurador General de la Nación "cuidar que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes" (subraya la Sala).

Estas disposiciones constitucionales fueron interpretadas por la Corte Suprema de Justicia en distintas oportunidades dentro de las cuales cabe destacar la contenida en sentencia No.16 de junio 15 de 1975 en donde dejó claramente establecida la clase de labor que cumple el Ministerio Público en el campo disciplinario. Expresó dicha Corporación:

La función especial antes dictada denota que por encima de las situaciones de vigilancia aislada existe la genérica de que el artículo 145-1 inviste al Jefe del Ministerio Público, y a la cual deben ceder las demás que con ella guarden semejanza. Para revelar esta primacía y hacerla más extensa y operante, el artículo 143 del mismo cuerpo institucional no se limita a dar el encargo comentado al Procurador General, sino a "los funcionarios del Ministerio Público", y no sólo para cuidar, a la par de otros agentes especiales, el buen desempeño de las labores de los funcionarios, sino el muy característico y eminente de "supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos". Por donde se ve nítidamente que la Procuraduría General, conforme a su propia distribución de funciones, y a través de sus agentes que las cumplen tiene la de supervigilar, esto es vigilar con mayor poder, y a prevención con otras, a título de más alta autoridad en la materia, la conducta de los empleados públicos.

En la Constitución Nacional de 1991 se conservan tales funciones más o menos en los mismos términos de antes y es así como en el artículo 277 se atribuye al Procurador General de la Nación: "1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley". Tarea que puede ejercer directamente el jefe del Ministerio Público o hacerla por medio de sus delegados o agentes.

Obsérvese que la potestad disciplinaria asignada a la Procuraduría General de la Nación continúa con el carácter de preferente y superior, o lo que equivale a decir preeminente respecto a la que tienen a cargo otras autoridades, como son los jefes inmediatos o el jefe de la entidad a la cual presta sus servicios el investigado (subraya la Sala).

Vale la pena recordar que la facultad disciplinaria, conforme a la Constitución y la ley, puede ser ejercida tanto por el Ministerio Público como por el mismo ente estatal al cual presta sus servicios el inculcado. Pero en caso de que las entidades enunciadas se encuentren adelantando investigaciones por los mismos hechos y contra los mismos funcionarios, prevalece la tramitada por la Procuraduría General de la Nación, siempre y cuando ésta comunique a la entidad respectiva que debe suspender el proceso que adelanta y remitirlo en el estado en que se encuentre (art. 23 ley 25/74, art. 4o. decreto 3404/83). Si la Procuraduría no decide asumir tal investigación, el órgano público competente puede continuar y culminar el proceso decidiendo sobre la responsabilidad disciplinaria del investigado, ya sea en forma sancionatoria o absolutoria, resolución que también debe comunicarse a la Procuraduría General de la Nación, por ser éste el organismo encargado de llevar el registro de antecedentes disciplinarios de todos los servidores estatales.

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, pues de lo contrario el órgano correspondiente debe culminarla" (sentencia C152 de 22 de abril de 1993. Expediente D-175).

3.3. "El derecho disciplinario es uno solo, su naturaleza es la misma, bien que se aplique al personal que se encuentra al servicio de las cámaras legislativas o de las corporaciones administrativas, ya sea que se haga valer frente a los servidores públicos que pertenecen a la Rama Ejecutiva en cualquiera de sus niveles, o respecto de los funcionarios o empleados de la Rama Judicial. Y se ejerce también por servidores públicos que pueden pertenecer a cualquiera de las ramas y órganos, según lo que determine la Constitución o la ley, en diversas formas e instancias, tanto interna como externamente.

La Constitución Política de 1991 no concentra la función disciplinaria en cabeza de un organismo único, aunque establece una cláusula general de competencia en la materia a cargo de la Procuraduría General de la Nación. A ésta encomienda la atribución de "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" (art. 277, numeral 6o. C.N.).

De conformidad con lo previsto en el artículo 256 numeral 3o., de la Constitución, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, la atribución de "examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley", sin perjuicio de la atribución que

la Constitución confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario (artículo 277, numeral 6o. C.N.). En el evento en que la Procuraduría General de la Nación ejerza este poder sobre un funcionario judicial en un caso concreto, desplaza al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria- o al consejo seccional correspondiente y al superior jerárquico, evitando así dualidad de procesos y colisión de competencias respecto de un mismo hecho. El desplazamiento se produce, en aplicación de la nombrada norma constitucional, dado el carácter externo del control que ejerce el Procurador" (sentencia C-417 de 4 de octubre de 1993. Expediente D-243).

CONSIDERACIONES:

1. De conformidad con el artículo 124 de la Constitución Nacional, "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva"; según el principio consagrado en el artículo 6o. de la Carta, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución o las leyes y por omisión o por extralimitación en el ejercicio de sus funciones. El artículo 123 inciso 2o., ibídem, establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley o el reglamento.

Estos postulados propios de un estado de derecho, implican el sometimiento de los servidores públicos, no sólo a las normas generales y especiales que gobiernan el ejercicio de la función pública, sino a unas reglas de comportamiento que buscan impedir actuaciones arbitrarias, cuyo desconocimiento da lugar a la responsabilidad disciplinaria.

Son servidores públicos, de acuerdo con el artículo 123 de la Carta, "los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios", quienes están cobijados por el régimen disciplinario.

El poder disciplinario se proyecta en dos ámbitos de aplicación: el de la potestad sancionadora de la administración de carácter interno y el control disciplinario externo ejercido por la Procuraduría General de la Nación.

2. La competencia de la Procuraduría General de la Nación, para ejercer el control disciplinario, se le otorga respecto de todo funcionario o empleado cualquiera sea el organismo o la rama del poder público a la que pertenezca. Según los términos del artículo 277, numeral 6o. de la Carta, la Procuraduría tiene la atribución de "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" y la conducta no es otra cosa que el "porte o manera con que los hombres gobiernan su vida y dirigen sus acciones" (Diccionario de la Real Academia Española).

Esa competencia general y preferente que se aplica a todos los funcionarios, exceptúa a aquellos que gozan de fuero especial constitucional, con respecto a los cuales y según el artículo 278-2 de la Carta, el Procurador General de la Nación restringe su función a emitir concepto. En los demás casos, es decir en los que no existe fuero constitucional, se aplican los postulados contenidos en los artículos 277-6 y 278-1 de la Carta, contentivos, en su orden, del poder disciplinario preferente y de la potestad desvinculatoria de funcionarios públicos.

El carácter preferente del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se concreta en la potestad de avocar mediante decisión motivada, de oficio, o a petición de parte, el conocimiento de aquellos asuntos que se tramiten internamente ante cualquiera de las ramas u órganos del poder público, desplazando al nominador o jefe inmediato en el conocimiento del proceso disciplinario interno que se adelanta contra determinado funcionario. En este orden de ideas el inciso segundo del artículo 47 de la ley 200 de 1995, prescribe:

"En cualquier momento, la Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada de funcionario competente podrá asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo, en cuyo caso el competente la suspenderá y pondrá a su disposición, dejará constancia de ello en el expediente y dará información al jefe de la entidad. Igual trámite se observará, cuando sea la Procuraduría la que determine remitir el trámite al control disciplinario interno de los organismos o entidades.

El ejercicio de esta potestad disciplinaria implica que un funcionario pueda ser investigado simultáneamente por la Procuraduría General de la Nación y por la entidad a la cual pertenezca, sin que tales competencias sean excluyentes, porque en todo caso prevalece la investigación adelantada por el Ministerio Público. Para evitar decisiones contradictorias, la Procuraduría debe informar a la entidad, a fin de que suspenda el proceso. Por el contrario, si la Procuraduría decide no asumirlo, el competente deberá adelantar y culminar el proceso debiendo informar sobre la decisión a la Procuraduría, encargada además de llevar el registro de antecedentes disciplinarios de todos los servidores públicos.

3. Los artículos 118 y 277-6 de la Constitución Nacional, otorgan al Ministerio Público la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular. El artículo 66 de la ley 200 de 1995, al señalar las "competencias especiales", consagra la siguiente:

"2. Corresponde al Procurador General de la Nación investigar por el procedimiento ordinario previsto en este Código y en única instancia a los Congresistas sea que la falta se haya cometido con anterioridad a la adquisición de esta calidad o en ejercicio de la misma y aunque el disciplinado haya dejado de ser Congresista.

Es decir, que la normatividad vigente no otorga un fuero especial disciplinario a los congresistas ni a los empleados o funcionarios del Congreso, para ser investigados por autoridades distintas de las ordinarias. El fuero de que gozan los primeros se refiere al penal, en virtud del cual sólo pueden ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia por los delitos que cometan (artículo 186 Constitución Nacional).

Por lo demás lo previsto por los artículos 41 numeral 33 y 47 de la ley 200 de 1995 no se puede desligar de lo previsto por el 277-6 de la Constitución en cuanto disponen en su orden que está prohibido a los servidores públicos "las demás prohibiciones incluidas en leyes y

reglamentos" (art.41-33 ley 200 de 1995) y que " en cualquier momento, la Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada de funcionario competente podrá asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo, en cuyo caso el competente la suspenderá y pondrá a su disposición, dejará constancia de ello en el expediente y dará información al jefe de la entidad. Igual trámite se observará, cuando sea la Procuraduría la que determine remitir el trámite al control disciplinario interno de los organismos o entidades" (art.47 inc.2o.ley 200 de 1995).

En consecuencia, al no gozar dichos servidores de fuero disciplinario especial, la Procuraduría tiene la potestad prevalente y preferencial de investigar su conducta e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Y aún en el evento de que dichos funcionarios gozaran de un régimen disciplinario particular, prevalece sobre éste la potestad disciplinaria genérica del Ministerio Público, dado que el carácter de especial tiene el alcance de limitar su aplicación a los funcionarios destinatarios del mismo, pero no de excluir la competencia general y prevalente del Ministerio Público.

Lo anteriormente expresado no es aplicable a los casos de pérdida de investidura de los cuales ha venido conociendo la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado (numeral 5o. del artículo 237 de la Carta Política), en los que la función del Procurador General de la Nación consiste en emitir concepto.

4. El artículo 182 de la Carta ordena a los congresistas la obligación de "poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en los asuntos sometidos a su consideración. Agrega la norma que "la ley determinará lo relativo con los conflictos de intereses y las recusaciones". Esto como es bien sabido fue reglamentado por la ley 5a. de 1992 en la sección 4a. del capítulo undécimo que trata del "conflicto de intereses".

Según esta normatividad todo congresista cuando observe que en desarrollo de su actividad se presente un conflicto de intereses deberá declararse impedido; de no proceder así podrá ser recusado ante la respectiva cámara, la cual dará traslado de inmediato a la Comisión de Etica de la respectiva corporación para su conclusión mediante resolución motivada.

Pero el mismo artículo 59 de la ley 5a. en su parte final extiende el conocimiento de las funciones que se le asigna a la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista "si fuere el caso de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios" (subraya la Sala). Esta extensión legal no comprende a los empleados o funcionarios del Congreso distintos a quienes forman parte de la Comisión de Etica y Estatuto del congresista. Pero todos ellos quedan sometidos a las prescripciones de la ley 200 de 1995.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la normatividad constitucional prevista en el artículo 277 sobre atribuciones de la Procuraduría General de la Nación.

Por lo tanto, la Comisión de Etica y Estatuto del congresista es competente para conocer de los asuntos que enuncia el artículo 59 de la ley 5a de 1992, siendo aplicable únicamente a los congresistas y excepcionalmente a los funcionarios o empleados que prestan sus servicios en la citada Comisión cuando "fuere el caso".

El hecho de que algunas conductas materia de investigación puedan afectar la gestión pública, de conformidad con el Código de Etica expedido por el Congreso, no limita la competencia general y prevalente del Ministerio Público, porque con el régimen disciplinario se pretende asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado, la moralidad, la responsabilidad y la conducta de los servidores públicos, de manera que cumplan con sus funciones de la manera prevista por la Constitución, la ley y los reglamentos.

Por último debe distinguirse entre concurrencia y simultaneidad en cuanto a investigaciones se refiere. Son concurrentes cuando se pueden reunir en una sola para efectos de su trámite; son simultáneas cuando se pueden adelantar a la vez por separado.

La Sala responde:

1. El ámbito de competencia de la Comisión Legal de Etica y Estatuto del Congresista, se concreta al ejercicio de las funciones propias de los congresistas que señala el artículo 59 de la ley 5a. de 1992.

2. Los funcionarios o empleados que prestan sus servicios en el Congreso no son destinatarios de las normas del Código de Etica, con excepción de los que laboran en la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista a quienes le es aplicable, según el caso, tal estatuto por disposición del artículo 59 de la ley 5a de 1992. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto por la ley 200 de 1995 sobre potestad disciplinaria, aplicable a todos los funcionarios y empleados del Congreso.

3. Conforme a lo previsto por los artículos 277-6 de la Constitución Nacional y 3o. , 47 y 66 de la ley 200 de 1995, el Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus delegados y agentes, mediante decisión motivada, puede avocar el conocimiento de las investigaciones que adelanten las comisiones de Etica, cuando la falta del congresista no está acorde con su "conducta oficial". En este caso el funcionario que adelante la investigación debe suspenderla y ponerla a disposición del Ministerio Público, dejando constancia de ello en el expediente (artículos 266 ley 5a./92 y 47 ley 200 de 1995).

Igualmente y si fuere el caso los funcionarios y empleados que prestan sus servicios a la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista también quedan sometidos a lo expresado en esta respuesta.

4. Pueden adelantarse en forma simultánea, investigaciones disciplinarias por parte de la Procuraduría e investigaciones de carácter ético por la

Comisión respectiva del Congreso; en este sentido la competencia de una y otra no es excluyente; no obstante, la Procuraduría General de la Nación mediante resolución motivada, contra la que proceden los recursos de ley, puede suspender la investigación que se adelante en la Comisión para asumirla directamente.

El hecho de que las comisiones mencionadas conozcan de asuntos de "carácter ético", no excluye la competencia general del Ministerio Público para el conocimiento de tales asuntos, porque se trata de conductas que atentan contra el correcto ejercicio de la función pública.

Transcribese al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
Presidente de la Sala
CESAR HOYOS SALAZAR

JAVIER HENAO HIDRON
ROBERTO SUAREZ FRANCO
ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

CONSEJO DE ESTADO

SALVAMENTO DE VOTO

Santafé de Bogotá, D.C. veintiocho de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Ref: Radicación No. 868

Congreso. Comisión legal de ética, ámbito de competencia, estatuto del congresista. Procuraduría General de la Nación, competencia disciplinaria preferente, ley 200 de 1995 (ley 5ª de 1992)

Discrepo del criterio mayoritario expresado por los colegas de la sala en las respuestas 3ª y 4ª y de sus conceptos emitidos para soportarlas en la parte motiva por las razones que a continuación expreso:

La Constitución Política dispone en el artículo 182 que " la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones de los congresistas" y el 185 ibídem señala que los congresistas, "serán inviolables, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo"; de otro lado, la propia Carta en los artículos 183 y 184 determina causales para la pérdida de investidura y otorgan competencia al Consejo de Estado para su declaración.

Lo anterior significa que existe un estatuto especial de carácter disciplinario con origen constitucional para los congresistas que es precisamente la ley 5ª de 1992, orgánica "Reglamento del Congreso", en el cual se establece el régimen disciplinario correspondiente con inclusión de: los deberes (art. 268), faltas (art. 269) y sanciones (Art. 270), que señala las causales de suspensión (art. 277), inhabilidades (art. 279, 280), incompatibilidades (arts. 281 y 285), conflicto de intereses (art. 286), las causales de impedimento (arts. 291 a 295), pérdida de investidura (arts. 296 a 304), con señalamiento de procedimiento especial de carácter judicial por el Consejo de Estado (art. 304).

Además de otras conductas u observancia del orden con carácter correccional cuyas funciones competen a los presidentes de las Cámaras sobre concurrencia puntual, mantenimiento del orden interno (art. 43), sanciones por irrespeto a la corporación o ultrajes de palabra (art. 73), la puntualidad y las excusas (arts. 89 a 91), sobre intervenciones y uso de la palabra (arts. 97 a 101 y 105), excusas para votar y retiro del recinto (arts. 124 y 126), estas infracciones son descritas en forma general en el artículo 59 de la ley 5ª de 1992 y están atribuidas al conocimiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, considerando los conflictos de intereses, incompatibilidades e inhabilidades; el comportamiento indecoroso, irregular o inmorales, que deberán ser definidos en el Código de Ética pendiente de su expedición por el Congreso; sus decisiones han de tomarse sobre la base de las conclusiones de la comisión, por las plenarias, ciñéndose a la Constitución Política y a las normas del reglamento respectivo del Congreso (ley 5ª/92).

Lo anterior significa que los congresistas tienen estatuto especial de origen en la Constitución, que conduce a lo siguiente:

- Al fuero para el juzgamiento de los delitos, que cometan los congresistas de los que conoce la Corte Suprema de Justicia (arts. 235.3 de la C.P. y 267, ley 5ª/92).

- Fuero para los procesos de pérdida de investidura, competencia exclusiva del Consejo de Estado (art. 237.5 y 184 de la C.P.) por las causales previstas en la Constitución y en la ley 5ª de 1992 (arts. 296 a 304).

- Fuero para la acción disciplinaria, respecto de las conductas atribuidas a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista según el artículo 59 de la ley 5ª de 1992, acerca del conflicto de intereses, y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades y del comportamiento indecoroso, irregular o inmorales de los congresistas, cuyos resultados son finalmente adoptados por las plenarias de cada una de las cámaras.

- La conducta oficial de los congresistas, de acuerdo al artículo 266, Estatuto de los Congresistas (ley 5ª/92) señala la competencia de su vigilancia a cargo del Procurador General de la Nación; esta competencia no es aplicación de la ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario porque este estatuto no es aplicable a los miembros de la Rama del Poder Legislativo, los cuales que se rigen por estatuto especial.

En consecuencia, a los congresistas les es aplicable el fuero para el juzgamiento de los delitos que cometan, a cargo de la Corte Suprema de Justicia; de las conductas oficiales objeto de regulación por la ley 5ª de 1992 donde se prevén faltas, tanto administrativas como disciplinarias las cuales dan lugar a pérdida de investidura decretada mediante providencia judicial por el Consejo de Estado y las demás corresponden al pronunciamiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, cuyas conclusiones deberán ser comunicadas y las decisiones adoptadas por las plenarias de las respectivas Cámaras.

El jefe del Ministerio Público, por su competencia general de vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos, puede emitir concepto en todos los procesos mencionados.

La existencia del fuero para el juzgamiento penal y disciplinario de los congresistas significa que el Procurador no puede hacer ejercicio de las competencias de preferencia que le asisten para el disciplinamiento administrativo del universo de los servidores públicos no excluidos por estatuto de rango superior o fuero constitucional especial.

El otro aspecto de discrepancia con el concepto de la mayoría es que no pueden adelantarse dos tipos de investigaciones diferentes en forma simultánea: uno ético y otro disciplinario.

No es propio señalar investigaciones de carácter ético sino de orden disciplinario porque debiendo ser el proceder individual siempre ético, es decir acorde con los valores sociales imperantes, únicamente tiene alcance jurídico, el aspecto relativo a las conductas legalmente consagradas como faltas.

Es cierto que la comisión disciplinaria del congreso se denomina Comisión de Ética y Estatuto del Congresista; y ello es válido, en tanto se circunscriba la comprensión del término ética a la definición legal del mismo contenida en el artículo 59 del reglamento del Congreso, ley 5ª de 1992; o sea, al conocimiento de los conflictos de intereses; de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas; al comportamiento indecoroso, irregular o inmoral de éstos; todo lo cual equivale al régimen disciplinario especial que les corresponde.

El Código de Ética que expida el congreso, con base en el mandato del artículo 59 de la ley 5ª de 1992, podrá precisar las conductas que constituyan comportamiento indecoroso, irregular o inmoral por parte de un congresista o aplicar la formulación genérica de la norma, pero en uno y otro caso estará convirtiendo en falta disciplinaria una conducta específica, ya sea por corresponder a un tipo o al criterio social que la califica, pero en ambas situaciones el comportamiento reprimido formará parte del aspecto de reglamentación del decoro de la función, propio de todo régimen disciplinario.

Como consecuencia de lo anterior, la discrepancia con la respuesta resulta evidente al no ser viable el ejercicio simultáneo de la potestad disciplinaria por dos entidades distintas; a este respecto la Corte Constitucional ha indicado,

"...que a una misma persona la puedan investigar y sancionar disciplinariamente dos organismos distintos, salvo expreso mandato de la Constitución" (C-417/93).

En el caso concreto de la respuesta planteada, según la cual, las investigaciones disciplinarias de la Procuraduría, podrían tener materia distinta de las de carácter ético atribuidas a la comisión respectiva del Congreso, no es posible, porque unas y otras en ningún caso pueden ser distintas ya que ambas tienen que referirse a presupuestos disciplinarios previstos en la ley, tipificadas como propias de la conducta oficial. En consecuencia, el estatuto aplicable a los congresistas, según lo ordenado por los artículos 182 y 185 de la Constitución Política y en las disposiciones generales de la Carta es uno solo: la ley 5ª de 1992, "Estatuto del Congresista" (y las disposiciones que la complementen o modifiquen).

Consecuencia de lo anterior es la inaplicación de la ley 200/95 y la exclusión del poder preferente del Procurador General de la Nación en los aspectos de conducta oficial y disciplinamiento de los congresistas por el fuero especial que los asiste en estas materias.

Dejo así consignados los puntos de discrepancia con la decisión mayoritaria de la Sala.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 06:39:47