

**Función Pública**

Sentencia 337 de 1998 Corte Constitucional

SENTENCIA SU-337/98

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Evolución

PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Caso en que opera sobre funcionarios judiciales

El poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación opera sobre los funcionarios judiciales únicamente si las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales no han iniciado con anterioridad el respectivo proceso disciplinario. Ello indica que la Sala adquiere la competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los funcionarios judiciales cuando avoca el conocimiento de ellas antes que la Procuraduría.

COMPETENCIA A PREVENCIÓN EN INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA-Alcance y determinación respecto de funcionarios judiciales

La prevención es un factor que contribuye a determinar la competencia sobre un proceso determinado, en el caso de que éste pueda ser conocido por distintas autoridades judiciales. Tal como se ha señalado, la Corte ha recurrido al concepto de "competencia a prevención" para solucionar los conflictos que se pueden presentar entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación en el momento de determinar cuál de las dos entidades es la competente para conocer de una investigación disciplinaria. El propósito de este concepto es establecer que aquella autoridad que haya entrado primero a conocer el proceso materia del litigio conservará la competencia sobre él. Para situaciones en las que la investigación es iniciada en el mismo día por ambas entidades, razón que hace difícil esclarecer cuál de ellas empezó primero con la instrucción, deberá observarse cuál de las dos fue la que comunicó antes que había iniciado el proceso disciplinario. Esta comunicación tiene por fin expresar la intención de avocar directamente un caso y de afirmar la competencia sobre él, separando a la otra entidad del conocimiento del mismo. Esta manifestación expresa la voluntad de conocer primero sobre un caso, para poder asegurarse la competencia sobre él. Así, ella cumple con un objetivo equivalente al de la competencia a prevención, en la forma en que la Corte ha interpretado esta figura. Por lo tanto, ha de tenerse también en cuenta cuál de las dos entidades le comunicó primero a la otra su decisión de tramitar el proceso investigativo.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Sujeto activo de tutela

DERECHOS FUNDAMENTALES-No lo constituye la reivindicación de una competencia asignada por la Constitución/RAMA U ORGANOS DEL PODER PUBLICO-Reivindicación de competencia constitucional no equivale a defensa de derecho fundamental

La reivindicación de una competencia asignada por la Constitución a una determinada institución no equivale a la defensa de un derecho fundamental. Los derechos fundamentales constituyen garantías de las personas - naturales o jurídicas - frente al poder público o, en algunos eventos, contra particulares. Las competencias o atribuciones de las ramas y órganos del poder público están contempladas en la Constitución y las leyes, y determinan el ámbito de acción de cada rama y órgano. Pero la lucha por la preservación del radio de acción propio de cada órgano no puede encuadrarse dentro del campo de la defensa de los derechos fundamentales de éste. En el debate acerca de las competencias de cada rama u órgano del Estado no están en discusión los derechos mínimos de ellos como personas jurídicas, sino simplemente su ámbito competencial.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Reivindicación de competencia

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Presentación de tutela en defensa de derechos fundamentales de la comunidad

Julio 8 De 1998

Referencia: Expediente T-149299

Actor: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

Integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

La siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela número T-149299, promovido por el Procurador General de la Nación contra el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

ANTECEDENTES

1. El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, interpuso acción de tutela contra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por cuanto estima que ésta - con motivo de la investigación disciplinaria seguida contra algunos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, por posibles irregularidades en la liberación del procesado Guillermo Ortíz Gaitán - vulneró el derecho fundamental al debido proceso e incurrió en una vía de hecho, al desconocer el poder disciplinario preferente de la Procuraduría para conocer de los procesos disciplinarios seguidos contra servidores públicos, consagrado en el numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política y en los artículos 3 y 6 del Código Disciplinario Único.

2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los siguientes:

2.1 El 17 de julio de 1997, el Fiscal General de la Nación envió un oficio al Procurador General de la Nación, en el que le manifestaba lo siguiente:

"Tal como tuve la oportunidad de informarlo a la opinión pública, por decisión de un Fiscal adscrito a la Unidad de Fiscalías Delegada ante el Tribunal Nacional, el procesado Guillermo Ortíz Gaitán obtuvo la libertad provisional bajo la consideración del transcurso del tiempo sin que la instrucción que contra el mismo se adelanta por punibles de Enriquecimiento Ilícito de Particulares e Infracción a la Ley 30 de 1986, hubiese sido calificada.

"La irregularidad que sin duda constituye la liberación de un procesado en las condiciones reseñadas en precedencia, impone la iniciación de las acciones legales pertinentes, razón por la cual muy respetuosamente solicito su intervención en ejercicio de la facultad preferente que le confiere la Constitución y la ley, para que se proceda en consecuencia.

"Adjunto estoy remitiendo las providencias que en primera y segunda instancia se profirieron en el asunto al que se contrae este oficio, en la seguridad de que servirán de juicio en la acción disciplinaria cuya iniciación solicito".

Siguiendo este llamado, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, en auto del 17 de julio, inició la investigación disciplinaria correspondiente. Para el efecto, se comisionó a un funcionario para la práctica de una visita especial al proceso N° 35949, que se adelantaba contra el sindicato mencionado.

2.2. En la misma fecha, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura - en el marco de su Sala N° 38 y de acuerdo con decisión tomada a las 8 de la mañana de ese día, con base en las informaciones publicadas en los diarios - ordenó, de oficio, "...la iniciación de una acción disciplinaria contra el Fiscal delegado ante el Tribunal Nacional que decretó la libertad provisional de Guillermo Ortíz Gaitán y contra los demás funcionarios judiciales que resulten implicados en la posible comisión de las presuntas faltas disciplinarias de que aquí se da cuenta". El mismo día, a las 11:37 de la mañana, la Presidenta de la Sala informó, vía fax, al Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial sobre la iniciación de la investigación respectiva. Ese mismo día, también mediante fax, se comunicó esta decisión al Fiscal General de la Nación - a las 16:39 - y al Procurador General de la Nación - a las 16:48, y posteriormente se enviaron los oficios respectivos a las mismas entidades mencionadas, donde fueron recibidos a las 4:26 P.M., en la Procuraduría, y a las 5:09 P.M., en la Fiscalía.

2.3 El 18 de julio, el Procurador Delegado encargado del caso manifestó que, debido a la "naturaleza, importancia y relevancia especial de los hechos a investigar", la Procuraduría haría uso del poder disciplinario preferente que le conferían la Constitución y el CDU y continuaría con el trámite de la investigación. Esta decisión le fue comunicada a la Presidenta de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a la cual se le solicitó que, "con el propósito de evitar duplicidad de investigaciones disciplinarias", remitiera las diligencias que por los mismos hechos adelantaba esa Corporación. La solicitud fue reiterada el 21 de julio.

Simultáneamente, la Magistrada Sustanciadora de la Sala Disciplinaria le solicitó a la Procuraduría Delegada el envío de la actuación cumplida por dicha entidad, en razón a que el Consejo Superior había decidido avocar el conocimiento del proceso disciplinario contra el Fiscal Delegado ante el Tribunal Nacional y otros funcionarios judiciales. Al día siguiente, mediante oficio, reitera su solicitud y señala:

"...debo manifestarle que esta Corporación asumió el conocimiento de las mismas mediante auto del 17 de julio de 1997, en la que se ordenó una indagación preliminar a efecto de establecer las posibles faltas en que hayan podido incurrir los distintos funcionarios que han conocido de la actuación en comento.

"Es de anotar que la anterior decisión fue comunicada en la misma fecha a la Procuraduría General de la Nación, por tanto y con el ánimo de evitar una doble investigación, respetuosamente solicito se envíe con destino a este despacho las diligencias que al respecto se hayan practicado, tal como se ordenó en decisión del 21 de julio del año en curso".

2.4 El 24 de julio, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial se pronuncia acerca de la negativa del Consejo Superior de enviar la actuación solicitada. Insiste en su envío y propone, en caso contrario, un conflicto positivo de competencias. Sostiene que el inciso 3 del artículo 61 del CDU dispone que las salas jurisdiccionales del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales son competentes para investigar y sancionar a los funcionarios de la Rama Judicial, pero siempre y cuando la Procuraduría no ejerza el poder disciplinario preferente que le otorgan el artículo 277 de la Constitución Política y el artículo 3 del CDU, de acuerdo con el cual esta entidad puede "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".

Señala que la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de este poder preferente en las sentencias C-417 de 1993 y C-244 de 1996.

Expresa que de acuerdo a dicha jurisprudencia, las Salas Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura son el juez natural de los funcionarios de la Rama Judicial, de manera tal que cuando ejercen poder disciplinario sobre ellos lo hacen en ejercicio del control interno (según el mandato constitucional contenido en los artículos 209 y 269), mientras que al Ministerio Público "le corresponde cumplir con el control externo conforme a la facultad del ejercicio preferente del poder disciplinario que le asigna la Carta".

El Procurador Delegado define así este poder disciplinario preferente:

"en un grado superior a la normal distribución del trabajo o de funciones que implica la asignación de competencias disciplinarias (competencia disciplinaria interna), significa que la Procuraduría puede en cualquier momento desplazar al funcionario u órgano a quien se haya asignado la competencia ordinaria en materia disciplinaria, sin importar la rama a que pertenezca el disciplinado (competencia prevalente y externa), con excepción de los funcionarios que gozan de fuero constitucional (arts. 174 y 175), y asumir la investigación correspondiente en virtud de la especial jerarquía que quiso el Constituyente otorgar a la Procuraduría, sin que pueda aducirse para desconocer tal mandato, el hecho de que el funcionario a quien se asignó la competencia normal hubiere iniciado la actuación con anterioridad al pronunciamiento del Ministerio Público".

2.5 Mediante auto de trámite, del día 25 de julio, la Magistrada sustanciadora comunica al Procurador Delegado su decisión de no darle curso al conflicto de competencias propuesto y, por consiguiente, de no remitirle las diligencias disciplinarias en cuestión, "en consideración a que esta Corporación asumió el conocimiento de las mismas por vía oficiosa, mediante auto del 17 de julio de 1997, el que le fue comunicado oportunamente al Procurador". Asevera que por esta razón el poder preferente no puede ser ejercido. Apoya su posición en la sentencia C-280 de 1996 de la Corte, que, al declarar la constitucionalidad del artículo 177 del CDU, señaló que "en relación con los funcionarios de la rama Judicial que carecen de fuero, esta Corporación ya ha establecido que no vulnera la Carta el ejercicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría, siempre y cuando dicha competencia no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura".

Adicionalmente, solicita al Procurador Delegado remitir al Despacho las diligencias practicadas, con la advertencia de que si no lo hace "su proceder sea considerado como una obstaculización en forma grave a la investigación que adelanta esta autoridad Jurisdiccional".

2.6 El 29 de julio, la Procuraduría Delegada pidió a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria que resolviera el conflicto de competencias. En su escrito manifiesta que la decisión de la Procuraduría de ejercer poder disciplinario preferente en el asunto en cuestión "no obedece a ningún criterio caprichoso o arbitrario, sino a la facultad otorgada por la Constitución Política y la ley, la cual ha sido reconocida de manera reiterada por la H. Corte Constitucional". Señala, además, que es equivocado el criterio de la Sala Jurisdiccional de que la proposición de un conflicto positivo de competencias constituye un obstáculo para la investigación disciplinaria, ya que este "es el trámite normal que la ley establece para resolver tales eventos". Por lo tanto, en vista de que la Magistrada sustanciadora no dio trámite a la solicitud, pone en conocimiento de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria el conflicto planteado, con el fin de que se determine el funcionario que ha de conocer en definitiva de la aludida investigación disciplinaria. Adicionalmente, expresa que dicha Sala ha resuelto ya conflictos de competencias entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial.

2.7 La Sala Disciplinaria Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura rechaza, por improcedente, el conflicto de competencias planteado. Sostiene que en materia disciplinaria y, en particular, en lo que concierne a las investigaciones disciplinarias que se adelanten contra cualquier funcionario judicial, excepto los que gozan de fuero constitucional, la Sala es un órgano límite del Estado, es decir, no tiene superior jerárquico. Afirma que así lo determinó la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del artículo 66 del Código Disciplinario Único.

Manifiesta que la Constitución consagró la posibilidad de que el legislador otorgara a las autoridades administrativas "excepcionalmente y en campos muy delimitados, funciones jurisdiccionales". De ahí que la Ley 200 de 1995 (CDU) atribuyera al Procurador General de la Nación "la facultad jurisdiccional de dictar providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria que adelanten los funcionarios competentes de la Procuraduría General de la Nación". Admite, asimismo, que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en el artículo 112 numeral 2, atribuyó a la Sala Disciplinaria la función de "dirimir los conflictos de competencias que ocurran entre las distintas jurisdicciones y entre estas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo las que se prevén en el artículo 114, numeral 3°, de esta ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos Salas de un mismo Consejo Seccional".

Con todo, la Sala estima que en el asunto debatido no existe conflicto de competencias posible ya que, por un lado, la Sala no tiene superior jerárquico y, por el otro, la función disciplinaria de la Procuraduría no tiene carácter jurisdiccional sino administrativo. Resalta, además, que la Corte Constitucional "eliminó toda posibilidad de conflictos en materia disciplinaria cuando excluyó a la Procuraduría General de la Nación del ejercicio del poder preferente, cuando dicha competencia haya sido asumida a prevención por el Consejo Superior de la Judicatura, tal como ocurre y se ha demostrado en el presente caso".

Finalmente, aclara que los conflictos de competencia que ha promovido la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y han sido conocidos por la Sala, fueron planteados contra las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales "que como es obvio sí tienen superior jerárquico, que lo es precisamente esta Sala".

3. El día 25 de agosto, el Procurador General de la Nación interpone, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, acción de tutela contra la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Considera que las actuaciones de la última en el asunto en cuestión atentan contra el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, y afectan de "manera grave y directa el interés general", pues desconocen el poder disciplinario preferente en cabeza de la Procuraduría.

Expone que acude a la tutela en vista de la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial y que lo hace en ejercicio de las funciones que le fueron conferidas por los numerales 1, 3 y 7 del artículo 277 de la Constitución, en armonía con el artículo 118, con el fin de velar por la integridad del ordenamiento jurídico. Menciona que la Corte Constitucional ha manifestado que la Procuraduría General de la Nación "puede ser sujeto activo de la acción de tutela, bien sea porque actúe en defensa de la institución o de la comunidad (T-049/95)".

Sostiene que el poder disciplinario preferente de la Procuraduría está consagrado en el artículo 277 de la Constitución Política y ha sido reconocido por la Corte Constitucional a través de sentencias como la C-417/93, que estableció que "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". Asimismo, expresa que el CDU, en el artículo 3°, faculta al Procurador General de la Nación, a sus delegados y agentes para avocar el conocimiento de asuntos que se tramiten internamente ante cualquiera de las ramas u órganos del poder público. Igualmente, recuerda que el inciso 3 del artículo 61 del CDU dispone que a los empleados de la Rama judicial "los investigará y sancionará el respectivo superior jerárquico, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación", y que esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, sin condicionamiento alguno, mediante la sentencia C-244 de 1996.

Reitera lo expuesto por el Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial acerca de que cuando las Salas Jurisdiccional - Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales ejercen poder disciplinario sobre los funcionarios de la Rama Judicial lo hacen en ejercicio del control interno. Por lo contrario, afirma, el Ministerio Público cumple un control externo en ejercicio del poder disciplinario preferente que le asigna la Carta, "y en tal caso, siendo ésta una atribución constitucional respecto de todos los servidores públicos, implica el desplazamiento, para un caso específico, de los órganos de control interno, quienes por ley deben ceder su potestad disciplinaria al máximo organismo de control".

Asevera que la Sala Disciplinaria, al citar pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se hace referencia a la competencia a prevención de la Sala, interpreta "equivocadamente y por fuera de su contexto constitucional y legal esta figura procesal, para dejar sin efectos el poder disciplinario preferente de la Procuraduría". Sostiene el Procurador que "la prevención es un factor legal determinante de la competencia, que no puede modificar o desconocer el poder disciplinario preferente, que es una atribución de rango constitucional y sólo tiene el límite que la propia Carta señala: el fuero constitucional", razón por la cual, en la investigación que se adelanta contra servidores públicos no amparados por la excepción, "no opera la restricción al poder disciplinario preferente". Adicionalmente, asevera que la prevención es un factor de competencia que ayuda a determinar a qué autoridad corresponde adelantar una actuación específica, cuando existe un conflicto de competencias con base en el factor territorial, y que opera únicamente entre funcionarios con competencias equivalentes o iguales, situaciones éstas a las que no se ajusta el asunto en litigio.

Con respecto a la afirmación de la Sala Disciplinaria acerca de que su decisión se fundamenta en distintas sentencias de la Corte Constitucional, recuerda que el artículo 48 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia establece que la parte motiva de las sentencias constituyen criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas, mientras que la parte resolutive es de obligatorio cumplimiento y tiene efectos *erga omnes*.

Expresa el representante del Ministerio Público que la Procuraduría no busca sustraer funciones disciplinarias al Consejo Superior, a los consejos seccionales o al respectivo superior jerárquico, pero que no puede "renunciar tampoco a su atribución constitucional de ejercer el poder disciplinario preferente, pues a esta entidad corresponde también velar por la integridad del ordenamiento jurídico". Por esta razón, expone, propuso el conflicto positivo de competencias como único mecanismo con que contaba la Procuraduría para lograr la aplicación de la prerrogativa constitucional sobre su poder disciplinario preferente. Mas, "ante la respuesta negativa y definitiva, con un argumento de índole legal y procesal, se cerró por parte del Consejo Superior de la Judicatura el camino para solucionar el conflicto jurídico por cualquier vía judicial o administrativa (diferente de la acción de tutela). Se trata de una decisión tomada sin fundamento constitucional, y lo que es más grave, excluyó cualquier mecanismo judicial para la solución del conflicto, postura extraña en un estado social y democrático de derecho".

El Procurador General de la Nación solicita que se tutele el derecho al debido proceso y que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura remita "inmediatamente a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, las diligencias disciplinarias adelantadas contra los funcionarios judiciales que resolvieron sobre la libertad de Guillermo Ortiz Gaitán. Lo anterior con el fin de que el Ministerio Público pueda ejercer el poder disciplinario preferente".

4. El 1º de septiembre, la Magistrada Sustanciadora del proceso disciplinario adelantado por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura responde a la demanda de tutela. Solicita al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rechace la acción de tutela, por cuanto la Procuraduría General de la Nación no tiene personería jurídica y, por lo tanto, no puede reclamar titularidad sobre los derechos fundamentales. Añade que esa entidad solamente puede instaurar acciones de tutela de manera excepcional, esto es, cuando actúa como sujeto procesal, o cuando lo hace a nombre y en interés de la sociedad, bien sea en representación de menores, de una colectividad o de una persona indefensa. Considera que en el caso en cuestión la Procuraduría "no actúa en nombre propio ni menos en representación de alguien, sino como toda una verdadera autoridad que pretende ser juez dentro de la investigación disciplinaria, por ello aceptar que es posible la acción de tutela es tanto como afirmar que cualquier juez de la República pueda instaurar una acción para que se le protejan sus derechos fundamentales, lo que desnaturaliza la esencia de la misma".

Con base en lo anterior, concluye que la Procuraduría no estaba legitimada para actuar, "pues como bien lo afirmó el propio accionante en la demanda de tutela actúa en ejercicio del artículo 277 de la C.P., numerales 1, 3 y 7, es decir en ejercicio de la función constitucional de vigilar, de proteger los derechos humanos y la de intervenir en los procesos en defensa del orden jurídico. Deduciéndose de los dos primeros numerales que ellos no son derechos fundamentales de las personas y del tercer numeral, que ello no corresponde a la verdad de los hechos, ya que la Procuraduría no actuó dentro de los hechos de tutela en aras de proteger el orden jurídico, sino que lo hizo con el ánimo de obtener la condición de juez de los fiscales disciplinados".

De otro lado, respecto al argumento del Procurador sobre la supuesta vía de hecho en que incurrió la Sala al rechazar el conflicto de competencias propuesto, reitera que, en virtud de la Constitución Política (artículo 256, numeral 6) y de la ley estatutaria de la administración de justicia, la función jurisdiccional de la Sala está prevista para resolver conflictos de competencia que se susciten entre las diferentes jurisdicciones y entre estas y las autoridades administrativas investidas de funciones jurisdiccionales. Por ello, reitera que "la Sala Disciplinaria no tenía competencia para dirimir el conflicto, dado que la Procuraduría General de la Nación, tiene la condición de autoridad administrativa y no

ejerce función jurisdiccional y excepcionalmente esta se dio para el aseguramiento y práctica de pruebas". Además, según el artículo 64 del CDU, "el conflicto de competencia debía ser resuelto por el superior de ambos y la Sala no era superior jerárquico de la Procuraduría, ni viceversa". Por lo anterior, considera que la Sala no incurrió en vía de hecho, y que, por el contrario, si hubiera aceptado el conflicto de competencias se hubiera arrogado funciones que no le corresponden por ley.

La Sala expresa que si bien su pronunciamiento pudo constituir una decisión inhibitoria, por cuanto, como juez disciplinario, se abstuvo de decidir el fondo del proceso en lo referente a si la Procuraduría tenía o no la competencia, ello no conformó una vía de hecho. Para que se pueda predicar que la decisión inhibitoria constituye una vía de hecho, "es indispensable que el juez se inhiba sin razón válida, que eluda su responsabilidad de administrar justicia apartándose de la Constitución y la ley, que realice su propia voluntad, su interés o su deseo por encima del orden jurídico, que la misma atropelle a los interesados en el proceso y haga impracticable el orden justo preconizado por la Constitución; situación esta que no es realmente lo que aconteció con nuestra decisión, pues, como anotáramos, en ella se están dando las razones de orden jurídico y constitucional por las que el juez disciplinario consideró que no tenía competencia para dirimir el presunto conflicto".

Por el contrario, estima que la Procuraduría sí incurrió en una vía de hecho, al desconocer la orden judicial emanada de la Sala Disciplinaria, en la cual se solicitaba el envío inmediato de las diligencias que se hubiera adelantado contra los mencionados fiscales. Considera que la Procuraduría desacató abiertamente la autoridad del juez, lo que "adquiere una mayor relevancia por tratarse precisamente de una autoridad que tiene como mandato constitucional vigilar el cumplimiento de las decisiones judiciales".

Manifiesta que, en su demanda, el Procurador se refirió únicamente a algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre el poder preferente, omitiendo la mención de otras que son más pertinentes, en razón de que fueron dictadas luego de que el mencionado poder preferente de la Procuraduría hubiera sido reglamentado por el artículo 3º de la Ley 200 de 1995. Así, destaca que la sentencia C-037/96, al declarar la inexequibilidad del artículo 32 de la Ley 270 de 1996 - ley estatutaria para la administración de justicia -, dejó en claro que el Procurador General de la Nación vigila las conductas de los encargados de prestar funciones públicas, "siempre y cuando dicha competencia, para el caso de la Rama Judicial no haya sido asumida a prevención, por parte del Consejo Superior de la Judicatura".

Adicionalmente, señala que la mencionada sentencia, que fue confirmada por la C-280 de 1996, fue posterior a la C-417/93. También hace énfasis en el carácter estatutario de la Ley 270, para concluir que no es lo mismo un pronunciamiento de constitucionalidad sobre una ley ordinaria que uno sobre una ley estatutaria. Recuerda, igualmente, que la Corte Constitucional ha dicho que la parte motiva de la sentencias también hace tránsito a cosa juzgada constitucional cuando guarda unidad de sentido con la parte resolutive de la sentencia.

Termina con la afirmación de que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ejerció a prevención el conocimiento disciplinario "ya que la institución comunicó oportunamente, no sólo una vez, sino tres dentro del mismo día, la decisión aquí tomada al Procurador General, según se desprende del recibido de las comunicaciones", y de que sus actuaciones se han ceñido a los lineamientos expuestos por la Corte Constitucional.

5. El 8 de septiembre, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tuteló el derecho fundamental al debido proceso en favor de la Procuraduría General de la Nación.

En primer lugar, el Tribunal declara que la Procuraduría, como máximo organismo del Ministerio Público, actúa como representante de la Nación, entidad territorial que tiene personería jurídica.

Por otra parte, el Tribunal cita el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política y manifiesta que la función constitucional en cabeza de la Procuraduría de ejercer el poder disciplinario preferente "no puede ser desconocida por la competencia a prevención la cual debe estar especialmente consagrada en una norma legal y para una clase determinada de procesos como en los Códigos de Procedimiento Civil y Penal en donde no violan precepto constitucional alguno".

Finalmente, sostiene que, "la violación de la norma constitucional consagrada en el numeral 6 del artículo 277 constituye una verdadera VIA DE HECHO por cuanto no se respetó el derecho preferente que para adelantar la investigación disciplinaria tiene la Procuraduría General de la Nación". Ordena, en consecuencia, la remisión a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial de las diligencias adelantadas contra los funcionarios judiciales que resolvieron sobre la libertad de Guillermo Ortíz Gaitán.

6. Mediante auto del 11 de septiembre, la magistrada sustanciadora de la Sala Disciplinaria ordenó dar cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y dispuso que la secretaría judicial le enviara al Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial las diligencias disciplinarias radicadas bajo el número 141214 A.

7. En la misma fecha, la mencionada magistrada presentó escrito de apelación contra la decisión del Tribunal Administrativo.

Se pregunta la impugnante si la vía de hecho declarada por el juez de tutela se refiere a que la Sala Disciplinaria no se pronunció acerca del poder preferente. Considera que "de ser ello cierto, el juez de tutela mal podría pronunciarse sobre el fondo del asunto, pues su obligación legal era la de ordenar que existiera una decisión de fondo sobre el particular". Sostiene que en caso de haberse comprobado la existencia de una vía de hecho, la decisión debería haber sido la de dar la orden de resolver el conflicto, "pues según el juez de tutela sí somos competentes para resolver conflictos entre una autoridad jurisdiccional y una autoridad administrativa".

Respecto al poder preferente expresa lo siguiente:

"considero que la Procuraduría General de la Nación, ni constitucional, ni legalmente puede desbordar la también competencia exclusiva que posee la Sala Jurisdiccional Disciplinaria entratándose de la investigación y juzgamiento de los funcionarios judiciales, ya que el constituyente creó la jurisdicción disciplinaria con el único propósito de que un cuerpo especializado con la misma jerarquía de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se ocupara de la vigilancia, investigación y sanción de los funcionarios judiciales, lo que significa, que no podía el mismo Legislador Constitucional, incurrir en la elemental y crasa equivocación de confrontar para efectos de la investigación contra funcionarios judiciales, a la Procuraduría General de la Nación, con el Consejo Superior de la Judicatura".

Sostiene que la Sala Disciplinaria tiene jurisdicción y, por lo tanto, autonomía judicial en sus decisiones, lo cual significa que éstas solo pueden ser modificadas por el superior jerárquico.

Finalmente, la impugnante cita apartes de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia (sentencia del 4 de octubre de 1996, M.P. José Roberto Herrera Vergara) y el Consejo de Estado (sentencia del 17 de febrero de 1995, de la Sección Primera, M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez, y concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del 27 de agosto de 1996), en los cuales se restringe la posibilidad de la Procuraduría de desplazar a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en su función disciplinaria.

8. También la presidenta de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura presenta, el 15 de septiembre, escrito de impugnación. Sostiene la magistrada que el poder disciplinario preferente consagrado en favor de la Procuraduría, en el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución, fue delimitado en sus alcances por el artículo 3º de la Ley 200 de 1995, el cual señala que "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." Asevera que la Procuraduría aún no ha fijado esos criterios, "lo que significa que el Poder Disciplinario Preferente en el caso concreto, no se identifica con los postulados previstos en la Ley".

Manifiesta que debe acogerse como criterio auxiliar de interpretación de las normas constitucionales sobre el asunto en cuestión la integridad de la interpretación que ha realizado la Corte Constitucional al respecto, consistente en señalar que la Procuraduría sí goza de un poder preferente para conocer de las investigaciones disciplinarias sobre los funcionarios de la Rama Judicial, siempre y cuando el Consejo Superior de la Judicatura no haya asumido conocimiento a prevención. Al respecto señala:

"el criterio acogido por la Corte Constitucional sobre el tema es pertinente acogerlo como auxiliar para la aplicación de las normas constitucionales referidas, en su integridad, sin restricción alguna, lo cual significa que no es viable adoptar como lo hizo la Procuraduría, motivaciones de providencias de la Corte Constitucional para reclamar el ejercicio preferente del poder disciplinario sobre los funcionarios de la Rama Judicial. Sentencia C-417/93 - y hacer abstracción de ellas cuando se refieren a la consideración de una limitación al ejercicio de ese poder - sentencias C-244 y 280 de 1996- según las cuales la intervención de la Procuraduría puede darse en casos en que el Consejo Superior de la Judicatura no hubiese asumido el conocimiento, como ha de entenderse la expresión *¿a prevención¿* que utilizó aquella corporación, así su uso no haya sido el más indicado.

"Por tanto, el mencionado criterio expuesto por la Corte Constitucional, sirve para conciliar el ejercicio de las facultades atribuidas por la Carta al Consejo Superior de la Judicatura y las asignadas al Procurador General de la Nación, evitando confrontaciones o disputas entre ellos, pues mediante el conocimiento del asunto a prevención, el control disciplinario del funcionario judicial tiene cabal ejercicio, evita cualquier motivo de perplejidad y realiza, en cambio, ese otro principio que enseña que las autoridades deben colaborar y armonizar en el ejercicio de sus funciones, pues la finalidad es única: *La eficiencia del Estado*".

En consecuencia, solicita al Consejo de Estado la revocatoria de sentencia de primera instancia.

9. El 17 de septiembre, el Procurador General de la Nación solicita al Consejo de Estado la confirmación del fallo proferido en primera instancia. En su escrito, responde algunos de los argumentos expuestos en los escritos de impugnación presentados por las magistradas de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Así, sostiene:

- Que la Procuraduría sí tiene personería jurídica, la cual deviene "en forma clara y notoria de lo dispuesto en los artículos 113, 275, y 277 de la C.P, el artículo 80 de la Ley 153 de 1887, el artículo 1 de la Ley 201 de 1995 y el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo".

- Que la Procuraduría no guardó silencio respecto a la competencia a prevención de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a la que hace referencia la Corte en la sentencia C-037/96, puesto que en el escrito de tutela se señaló que ese era un asunto procesal de orden legal y que, por lo tanto, mal podía desconocer un mandato constitucional que había sido desarrollado en los artículos 3, 47 y 61 del CDU.

- Que no es cierto que la Procuraduría no puede ejercer el poder disciplinario preferente respecto de los funcionarios judiciales, "en virtud a la naturaleza jurisdiccional de los actos emitidos en tales eventos", puesto que la facultad sancionatoria de la Procuraduría está consagrada en el artículo 277, numeral 6, de la Constitución y en la Ley 201 de 1995.

- Que tampoco es cierto que todas las altas corporaciones judiciales se han pronunciado de manera negativa sobre el desplazamiento de la competencia para la realización de las investigaciones disciplinarias contra funcionarios judiciales, en favor de la Procuraduría, puesto que la Corte Constitucional ha ratificado el poder disciplinario preferente de la Procuraduría en las sentencias: C-417/93, T-006/94, C-229/95, C-037/96, C-244/96, C-280/96, y SU-637/96.

- Que la tutela no fue interpuesta para solicitar que se resuelva el conflicto positivo de competencias que había propuesto la Procuraduría, sino para que se protegiera el derecho fundamental al debido proceso.

- Que si bien el artículo 3 de la Ley 200 de 1995 no ha sido reglamentado, este artículo debe ser interpretado en armonía con el mandato del artículo 47 de la misma ley, que faculta a la Procuraduría "para asumir una investigación disciplinaria iniciada por cualquier organismo, en cuyo caso, los criterios objetivos e imparciales son tenidos en cuenta en cada situación de acuerdo con las circunstancias que ameriten el desplazamiento".

- Que en el caso que genera el conflicto, la Procuraduría expuso claramente en sus decisiones los motivos que justificaban el desplazamiento de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

- Que la competencia a prevención "en manera alguna puede desconocer o limitar la facultad preferente constitucional de la procuraduría General de la Nación".

10. El 9 de octubre, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revoca la sentencia impugnada y, en consecuencia, rechaza por improcedente la tutela.

En primer lugar, establece que solamente los titulares del derecho fundamental al debido proceso pueden ser sujetos activos o pasivos de la actuación judicial o administrativa. Advierte que "el sujeto procesal, que en calidad de funcionario investigador o juzgador adelanta tales actuaciones, por no ser parte no tiene derecho alguno sino el deber de garantizar el cumplimiento del debido proceso. Luego en el presente caso no es el Procurador General de la Nación el legitimado para instaurar la acción incoada, razón más que suficiente para revocar el fallo impugnado".

Con referencia a las acusaciones contra las providencias de la Sala Disciplinaria, a través de las cuales este organismo se abstuvo tanto de remitir las diligencias adelantadas a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial como de darle trámite al conflicto positivo de competencias, manifiesta que se equivoca el Tribunal Administrativo al considerarlas como vías de hecho. Señala que el pronunciamiento del 25 de julio de 1997, de la Sala Disciplinaria, se fundamenta en la sentencia C-280 de 1996 de la Corte Constitucional para no remitir las diligencias. Igualmente, expresa que en la providencia del 30 de julio se hace un análisis armónico de los artículos de la Constitución y de las leyes para justificar el rechazo a la solicitud de envío de las diligencias. Por ello, descarta que "las providencias judiciales que motivaron la acción de tutela hubieran obedecido a la simple voluntad o capricho de quienes las profirieron o que crezcan de fundamento objetivo por violación manifiesta de la Constitución o de la ley, razón por la cual no puede predicarse que sean constitutivas de una vía de hecho y que puedan ser, por consiguiente, pasibles de la referida acción constitucional".

De otro lado, considera que mal podía presentarse un conflicto de competencias en este caso, puesto que la función que ejerce la Sala Disciplinaria del Consejo Superior es jurisdiccional, según el artículo 116 de la C.P., mientras que la función que se deriva del ejercicio del poder preferente por parte de la Procuraduría es de carácter administrativo. Además, expresa que "siendo la tutela una acción eminentemente subjetiva, esto es, encaminada exclusivamente a proteger los derechos constitucionales fundamentales de que son titulares las personas naturales o jurídicas en caso de vulneración o amenaza, no puede ser instrumento idóneo para desatar controversias entre autoridades, como la planteada".

Expresa que en sentencia del 17 de febrero de 1995, dictada dentro del expediente N° 2614, M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez, el Consejo de Estado resolvió, con "fuerza de cosa juzgada *erga omnes* (artículo 175 del Código Contencioso Administrativo), que:

"el artículo 256, numeral 3, de la Constitución Política consagra un fuero especial en materia de juzgamiento disciplinario respecto de los funcionarios de la Rama Judicial (excluidos aquellos a los que se refieren los artículos 174, 175 y 178, numeral 3, *ibidem*, que también gozan de fuero especial) y sobre los cuales la Procuraduría General de la Nación solamente está autorizada para emitir conceptos, según el artículo 278, numeral 2, *ibidem*, mas no puede ejercer en relación con ellos el poder disciplinario preferente".

Finaliza con la aclaración de que, si bien la Corte Constitucional ha dicho que el poder disciplinario preferente de la Procuraduría no vulnera la Carta siempre y cuando el Consejo Superior de la Judicatura no haya conocido a prevención, lo cierto es que "ni la Constitución ni la ley han consagrado tal modalidad de competencia en el juzgamiento disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial, a que se refiere el artículo 256, numeral 3 de la Carta. De aceptarse esta tesis equivaldría a contrariar el principio de legalidad que rige la actuación de las autoridades públicas...".

FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El Procurador General de la Nación estima que la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de realizar directamente la investigación disciplinaria que se adelanta contra funcionarios de la Fiscalía por presuntas irregularidades en la liberación del sindicado Guillermo Ortíz Gaitán, en contra de la reiterada solicitud de la Procuraduría de que se le remita el expediente, atenta contra el debido proceso, porque desconoce el poder disciplinario preferente radicado en cabeza de la Procuraduría, de acuerdo con el artículo 277 de la Carta.

Expresa que la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de no darle curso al conflicto positivo de competencias no tiene ningún fundamento constitucional y elimina el único mecanismo jurídico viable para solucionar la diferencia.

2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura considera que el Procurador General de la Nación no tiene legitimación activa para incoar la acción de tutela en el caso presente, en razón de que su interés es únicamente el de reafirmar la condición de juez disciplinario de los fiscales bajo investigación. Afirma que la decisión de la Sala de rechazar el conflicto positivo de competencias planteado por la Procuraduría no se ajusta a ninguna de las causales establecidas para que se pueda declarar la existencia de una vía de hecho.

3. La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió tutelar el derecho fundamental al debido proceso, en favor de la Procuraduría General de la Nación. En su concepto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura incurrió en una vía de hecho al desconocer el poder disciplinario preferente que la Constitución Política radica en cabeza de la Procuraduría.

4. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal y, en su lugar, rechazó la acción de tutela por improcedente. Considera, en primer lugar, que el Procurador no estaba legitimado para interponer la tutela, dado que no era parte dentro del proceso. También señala que la actuación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria no constituye una vía de hecho, pues sus pronunciamientos se encuentran debidamente motivados y justificados. Adicionalmente, sostiene que entre la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no se puede presentar un conflicto de competencias, porque la función que ejerce la última es jurisdiccional mientras que la Procuraduría realiza labores administrativas.

El problema planteado

5. Se pregunta la Corte, si la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura violó el derecho fundamental al debido

proceso, al negarse a remitir a esta última entidad la investigación disciplinaria que adelanta contra distintos fiscales. Para resolver el problema planteado, la Corte deberá establecer, en primer lugar, si, como lo sostiene el actor, la Procuraduría General de la Nación goza de competencia preferente para investigar disciplinariamente a miembros de la rama judicial y, en segundo término, si un conflicto de competencias como el presente está en capacidad de afectar los derechos fundamentales de las autoridades que gozan de potestad disciplinaria.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de cuál es la autoridad competente para investigar disciplinariamente a los funcionarios judiciales

6. Tanto la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura como la Procuraduría General de la Nación fundamentan su posición en sentencias de la Corte Constitucional. La jurisprudencia de esta Corporación en torno de la definición de cuál es la autoridad competente para investigar disciplinariamente a los funcionarios judiciales ha evolucionado en el transcurso de pocos años. Ello explica que la Procuraduría y la Sala Disciplinaria lleguen a conclusiones diferentes sobre la materia, a pesar de estar apoyadas las dos en pronunciamientos de la Corte. Esta situación hace necesario recapitular la jurisprudencia de la Corte sobre el punto.

7. En la sentencia C-417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo -, se declaró la exequibilidad parcial del artículo 51 del Decreto 1888 de 1989, que disponía que las providencias que se dictaran en materia disciplinaria en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales, no susceptibles de acción administrativa. En aquella ocasión, esta Corporación consideró necesario para enfocar el tema hacer algunas precisiones en punto al derecho disciplinario y al régimen disciplinario de los funcionarios judiciales. De esta manera, llegó a la siguiente conclusión:

"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 desempeñan 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" (artículo 277, numeral 6° C.N.).

"Esa competencia de la Procuraduría se ejerce respecto de todo funcionario o empleado, sea cualquiera el organismo o rama a que pertenezca, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución...

"(...)

"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 - 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.

"En síntesis, las normas anteriores, interpretadas armónicamente, deben ser entendidas en el sentido de que, no siendo admisible que a una misma persona la puedan investigar y sancionar disciplinariamente dos organismos distintos, salvo expreso mandato de la Constitución, los funcionarios de la Rama Judicial - esto es aquellos que tienen a su cargo la función de administrar justicia (jueces y magistrados, con excepción de los que gozan de fuero constitucional) - pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a menos que se produzca el indicado desplazamiento hacia el control externo de la Procuraduría. Los empleados de la Rama Judicial - es decir aquellos servidores que no administran justicia - están sujetos al juicio de sus superiores jerárquicos, sin detrimento de la competencia preferente de la Procuraduría General de la Nación".

Como bien se puede observar, en esta sentencia la Corte decidió que el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación (C.P., art. 277.6) se extendía a todos los servidores públicos que no poseían fuero especial, independientemente de la rama u órgano del Estado al cual estuvieran vinculados. Ello significaba que esa prevalencia en materia disciplinaria también se aplicaba a los funcionarios judiciales, con las consecuencias que de ahí se derivan para el ejercicio de la función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Así las cosas, la posición defendida por el Procurador General de la Nación bien puede fundamentarse en esta sentencia.

8. Con todo, la postura general asumida por la Corte en el pronunciamiento transcrito parcialmente fue objeto de precisión en sentencias posteriores. Es así como en la sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, que versó sobre el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, se expresó que el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, en lo que tiene que ver con los funcionarios judiciales, se aplicaba solamente en la medida en que la investigación respectiva no hubiera sido iniciada a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales. Esto significaba que en aquellos casos en los que el Consejo Superior o los Consejos Seccionales de la Judicatura hubieran iniciado una investigación disciplinaria la Procuraduría no podía desplazarlos, con lo cual se limitaba el poder disciplinario preferente de esta institución. En el fallo se expuso:

"Resta agregar que la responsabilidad de vigilar la conducta oficial de los encargados de prestar funciones públicas es competencia permanente del Procurador General de la Nación, atribuciones estas que deberá realizar de conformidad con los criterios, lineamientos y parámetros que al respecto le defina la ley (Art. 277-6 C.P.), siempre y cuando dicha competencia, para el caso de la rama judicial, no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura (Art. 257 C.P.)".

9. La jurisprudencia sentada en la sentencia C-037 de 1996 con respecto a la autoridad disciplinaria sobre los funcionarios judiciales ha sido permanentemente reiterada en pronunciamientos posteriores. Así se hizo en la sentencia C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la cual versó,

entre otras cosas, sobre el inciso 3 del artículo 61 de la Ley 200 de 1995 - el Código Disciplinario Único -, el cual expresaba: "Respecto de los funcionarios de la rama judicial serán competentes para investigar y sancionar las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales, según el caso. A los empleados de la misma rama los investigará y sancionará el respectivo superior jerárquico, en ambos casos sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación". En esa oportunidad, la Corte indicó:

"En conclusión se tiene que el inciso final del artículo 61 de la Ley 200 de 1995, no infringe la Constitución al atribuirle competencia a las Salas Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, para investigar a los *funcionarios* de la Rama Judicial, siempre y cuando se entienda en los mismos términos señalados en la sentencia antes transcrita (C-417/93), esto es, que tal competencia sólo recae sobre los funcionarios que administran justicia - jueces y magistrados que no gozan de fuero constitucional -...

"El poder preferente de la Procuraduría General de la Nación para investigar a funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero y a los empleados de la misma, tampoco vulnera el Estatuto Superior, siempre y cuando en el caso de los funcionarios dicha competencia ¿no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura (art. 257 C.P.)¿. No ocurre lo mismo con los empleados, pues según el artículo 115 de la ley estatutaria de la administración de justicia, la Procuraduría puede desplazar al superior jerárquico que esté adelantando el proceso".

10. Igualmente, en la sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que trató sobre distintos artículos de la misma Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario único), la Corte reiteró que "en relación con los funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero, esta Corporación ya ha establecido que no vulnera la Carta el ejercicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría, siempre y cuando dicha competencia no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura".

11. Finalmente, en la sentencia SU- 637 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se recogió lo expuesto por la Corte sobre la materia, haciendo hincapié en la diferenciación introducida: "Interesa añadir que en la misma sentencia se perfiló más el concepto de poder disciplinario preferente de la Procuraduría en relación con los funcionarios judiciales excluidos del fuero, al precisarse que la prevalencia solamente se podía hacer valer cuando el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales no hubieran asumido a prevención la investigación disciplinaria correspondiente".

12. Lo expuesto en los numerales 7 a 11 de estos fundamentos evidencia que la posición sostenida por la Corte en la sentencia C-417 de 1993, que le sirve de fundamento al Procurador General de la Nación para su solicitud de tutela, si bien ha sido mantenida en lo sustancial, fue objeto de una ulterior precisión por parte de esta Corporación, en el sentido de que el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación opera sobre los funcionarios judiciales únicamente si las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura o de los Consejos Seccionales no han iniciado con anterioridad el respectivo proceso disciplinario. Ello indica, entonces, que le asiste razón a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura cuando afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la Sala adquiere la competencia para conocer de las faltas disciplinarias de los funcionarios judiciales cuando avoca el conocimiento de ellas antes que la Procuraduría.

13. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación iniciaron el mismo día, el 17 de julio de 1997, investigación disciplinaria contra los fiscales comprometidos en la liberación provisional del procesado Guillermo Ortíz Gaitán. La decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de abrir la investigación fue comunicada durante la mañana del 17 de julio al Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial. En las horas de la tarde del mismo día se informó también de esa decisión a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación. Al día siguiente, es decir, el 18 de julio, el Procurador Delegado para la Vigilancia Judicial respondió el oficio que le fuera remitido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, manifestando que la Procuraduría había decidido hacer uso del poder disciplinario preferente y que, por lo tanto, solicitaba que se le remitiera la actuación realizada hasta el momento por el Consejo Superior de la Judicatura.

Como lo indica el Procurador, la prevención es un factor que contribuye a determinar la competencia sobre un proceso determinado, en el caso de que éste pueda ser conocido por distintas autoridades judiciales. Tal como se ha señalado, la Corte ha recurrido al concepto de "competencia a prevención" para solucionar los conflictos que se pueden presentar entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación en el momento de determinar cuál de las dos entidades es la competente para conocer de una investigación disciplinaria. El propósito de este concepto es establecer que aquella autoridad que haya entrado primero a conocer el proceso materia del litigio conservará la competencia sobre él.

En el caso que es materia de esta sentencia, tanto la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura como la Procuraduría General de la Nación abrieron sendas investigaciones el día 17 de julio de 1998. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria expresa que tomó la decisión de iniciar el proceso disciplinario a las 8 de la mañana de ese día. La Procuraduría abrió la investigación con base en la petición que formulara el Fiscal General de la Nación el mismo día 17 de julio. De este hecho se deduciría lógicamente que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria inició primero el proceso de investigación y que, por lo tanto, a ella le correspondería, en razón de la competencia a prevención, adelantar la instrucción del caso. Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación podría argumentar que, además de la afirmación de la Sala, no existe prueba de que ésta hubiera tomado su decisión en horas tan tempranas. No obstante, el hecho de que la Sala le hubiera comunicado en las mismas horas de la mañana a la Procuraduría su determinación de adelantar el proceso disciplinario permite sostener que esta decisión fue tomada con anterioridad y en el curso de la mañana del día indicado.

Además, para situaciones como la presente, en las que la investigación es iniciada en el mismo día por ambas entidades, razón que hace difícil esclarecer cuál de ellas empezó primero con la instrucción, deberá observarse cuál de las dos fue la que comunicó antes que había iniciado el proceso disciplinario. Esta comunicación tiene por fin expresar la intención de avocar directamente un caso y de afirmar la competencia sobre él, separando a la otra entidad del conocimiento del mismo. Esta manifestación expresa, entonces, la voluntad de conocer primero sobre un caso, para poder asegurarse la competencia sobre él. Así, ella cumple con un objetivo equivalente al de la competencia a prevención, en la forma en

que la Corte ha interpretado esta figura.

Por lo tanto, en el presente caso ha de tenerse también en cuenta cuál de las dos entidades le comunicó primero a la otra su decisión de tramitar el proceso investigativo. Sobre este hecho no hay duda alguna, puesto que del expediente se deduce que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura le informó el día 17 a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía su determinación de iniciar la instrucción disciplinaria, mientras que la Procuraduría apenas lo hizo el día 18.

Los argumentos anteriores conducen a la conclusión de que, de acuerdo con la jurisprudencia actual y reiterada de la Corte Constitucional sobre esta materia, el organismo competente para adelantar la investigación disciplinaria sobre los fiscales comprometidos en la liberación provisional del procesado Guillermo Ortíz Gaitán es la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

La acción de tutela: ¿un mecanismo judicial apto para la reivindicación de competencias?

14. El Procurador General de la Nación sostiene que interpone la acción de tutela haciendo uso de las funciones que le asignan los artículos 118 y 277, numerales 1, 3 y 7, de la Constitución. Adicionalmente, señala que ya la Corte Constitucional ha establecido que la Procuraduría puede ser sujeto activo de la acción de tutela, tanto para actuar en defensa de la comunidad como de la institución.

15. El artículo 118 de la Carta expresa que al Ministerio Público le 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. Asimismo, los numerales 1, 3 y 7 del artículo 277 de la Constitución Política consagran como funciones del Procurador General de la Nación, para ser ejercidas de manera directa o por intermedio de sus delegados o agentes, la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; la defensa de los intereses de la sociedad; y la intervención en los procesos ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

De otro lado, el inciso final del artículo 277 de la Carta dispone que el Procurador General podrá interponer las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. La Corte ha entendido que esta atribución también se extiende a la acción de tutela. Es así como en la sentencia T-049 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la que se discutía, entre otras cosas, si la Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia tenía legitimación para presentar una demanda de tutela en defensa de decenas de niños desamparados y discapacitados que estaban siendo atendidos en forma inhumana por diversos hospicios, la Corte estableció que sí estaba autorizada para hacerlo, en virtud del artículo 277 de la Constitución. En aquella ocasión, la Corte concluyó que "La Procuraduría General de la Nación puede ser sujeto activo de la acción de tutela bien sea porque actúe en defensa de su institución o de la comunidad...".

16. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela tiene como finalidad la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de las personas cuando ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o, en casos muy precisos, de los particulares. Entonces, cabe preguntarse si en el caso en cuestión se amenaza o vulnera algún derecho fundamental de la Procuraduría que amerite su protección a través del mecanismo de la acción de tutela, o si de los documentos procesales se puede deducir que la Procuraduría está actuando en defensa de los derechos fundamentales de miembros de la comunidad.

17. Como se desprende del escrito de tutela, el Procurador considera que se ha vulnerado el derecho al debido proceso de la institución que representa, por cuanto la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ha desconocido su poder preferente en materia disciplinaria y, en consecuencia, se ha negado a remitirle las actuaciones que ha desarrollado en un proceso sobre el cual las dos instituciones reclaman ser competentes.

La reivindicación de una competencia asignada por la Constitución a una determinada institución no equivale a la defensa de un derecho fundamental. Los derechos fundamentales constituyen garantías de las personas - naturales o jurídicas - frente al poder público o, en algunos eventos, contra particulares. Las competencias o atribuciones de las ramas y órganos del poder público están contempladas en la Constitución y las leyes, y determinan el ámbito de acción de cada rama y órgano. Pero la lucha por la preservación del radio de acción propio de cada órgano no puede encuadrarse dentro del campo de la defensa de los derechos fundamentales de éste. En el debate acerca de las competencias de cada rama u órgano del Estado no están en discusión los derechos mínimos de ellos como personas jurídicas, sino simplemente su ámbito competencial.

La mencionada sentencia T-049 de 1995 reconoció que la Procuraduría General de la Nación sí podía interponer la acción de tutela para defender sus derechos fundamentales. Sin embargo, en el caso bajo estudio la Procuraduría acudió a la tutela no para defender sus derechos fundamentales como persona jurídica, sino para reivindicar una competencia, evento que no se ajusta al objeto de la acción de tutela.

18. De acuerdo con la sentencia aludida, la Procuraduría también puede recurrir a la acción de tutela en defensa de los derechos fundamentales de miembros de la comunidad. Esta no es tampoco la situación que da origen al presente proceso. En realidad, en la discusión actual acerca de a quién le corresponde realizar la investigación disciplinaria sobre los fiscales anotados no se debate acerca de los derechos fundamentales de estos ciudadanos, sino simple y llanamente acerca de la distribución, entre la Procuraduría General de la Nación y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la competencia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales.

19. Las razones anteriores conducen a esta Corporación a confirmar el fallo de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En efecto, de un lado la Procuraduría General de la Nación no es la entidad competente para disciplinar a los fiscales involucrados en la comisión de posibles irregularidades con ocasión de la liberación del procesado Guillermo Ortíz Gaitán, y, de otro, los conflictos de competencia no comprometen los derechos fundamentales de las entidades públicas competentes.

DESICION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR por las razones expuestas, el fallo de tutela dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el día 9 de octubre de 1997.

Segundo: Líbrense por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la corte constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA SU-337/98

SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR O SECCIONAL DE LA JUDICATURA-Competencia sobre funcionarios judiciales (Aclaración de voto)

La Corte Constitucional ha establecido que la Procuraduría General de la Nación posee también un poder preferente disciplinario para investigar a los funcionarios judiciales, siempre y cuando el Consejo Superior de la Judicatura no haya asumido a prevención la investigación. Sin embargo, esta posición presenta igualmente problemas. El primero de ellos es que da lugar a que se trate en forma desigual a los funcionarios judiciales que son objeto de un proceso disciplinario. En efecto, aquéllos cuya investigación es asumida por la Procuraduría General de la Nación pueden impugnar las decisiones de la última ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Mas los funcionarios cuya investigación corre a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no tienen ninguna posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa. De otra parte, en una materia como la jurisdiccional disciplinaria, no es apropiado que la definición acerca de cuál es la autoridad disciplinaria competente dependa, en cada caso, de factores contingentes. Finalmente, se desconoce la voluntad del constituyente de que los funcionarios judiciales sean procesados disciplinariamente por un órgano específico, cuales son las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura. Con el objeto de lograr una interpretación que esté más acorde con los principios de igualdad y del debido proceso y que le de mayor vigencia a la institución del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con la voluntad del constituyente, debe rectificarse la jurisprudencia de la Corte en esta materia, para señalar que la competencia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales recae en todos los casos en las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura.

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Alcance (Aclaración de voto)

Existe plena consciencia de que los cambios en la jurisprudencia constituyen una amenaza contra los principios de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, ambos muy caros al ordenamiento jurídico, como que ellos son los que permiten que los asociados conozcan con certeza cuáles son las normas que rigen su actividad presente y futura en la sociedad. Sin embargo, éstos no son los únicos principios que informan el ordenamiento. En efecto, ellos deben permanecer en un estado de equilibrio con otros principios, aquéllos que le dan un contenido específico al derecho y que permiten, además, que éste se vaya adaptando a las transformaciones que experimentan todos los conglomerados humanos, tales como el de la justicia, la libertad, la igualdad y la dignidad. En los casos en los que este delicado equilibrio se pierde, es amenazada la vigencia del orden jurídico, en atención a que los asociados, o bien no encuentran ningún ordenamiento al cual ajustarse, por cuanto no existe ninguna seguridad jurídica, o bien concluyen que el orden debe ser superado, en razón de que no responde a los valores y principios que inspiran y conducen la vida social. Además, en un Estado en el que se manifiesta que la Constitución es norma de normas y que, por lo tanto, la vida social habrá de regirse por las normas constitucionales, la interpretación que realice el juez constitucional deberá tener siempre como objetivo el lograr siempre el mayor grado de vigencia de las normas constitucionales, hecho que la puede motivar a abandonar una interpretación, para asumir otra que se ajuste más a los designios de la Carta Política. La Corporación ha admitido las transformaciones en la jurisprudencia, en la medida en que la nueva interpretación de la Constitución puede asegurar una mayor vigencia y un desarrollo más pleno de los valores que ella representa. Sin embargo, para estas situaciones se ha señalado que el juez constitucional debe aportar razones de peso que fundamenten la modificación de su línea jurisprudencial. Es decir, la carga de la prueba es asumida por el juez, quien tiene que demostrar la pertinencia del cambio jurisprudencial.

Referencia: Expediente T-149299

Actor: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

1. Con el acostumbrado respeto, me permito aclarar mi voto en los siguientes términos. Aunque comparto la decisión adoptada por la mayoría, que reconoce la competencia a prevención del Consejo Superior de la Judicatura para conocer de las investigaciones contra funcionarios judiciales, considero que es necesario rectificar la jurisprudencia sobre la materia.

2. La Corte Constitucional ha establecido que la Procuraduría General de la Nación posee también un poder preferente disciplinario para investigar a los funcionarios judiciales, siempre y cuando el Consejo Superior de la Judicatura no haya asumido a prevención la investigación. Sin embargo, esta posición, que constituye una reformulación de la expuesta en la sentencia C-417 de 1993, presenta igualmente problemas.

El primero de ellos es que la aludida jurisprudencia da lugar a que se trate en forma desigual a los funcionarios judiciales que son objeto de un proceso disciplinario. En efecto, aquéllos cuya investigación es asumida por la Procuraduría General de la Nación pueden impugnar las decisiones de la última ante la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que los actos de la Procuraduría tienen un carácter administrativo. Mas los funcionarios cuya investigación corre a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no tienen ninguna posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa, pues las decisiones proferidas por el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen el carácter de sentencias judiciales.

De otra parte, en una materia como la jurisdiccional disciplinaria - que constituye una forma específica del derecho penal, con todas las consecuencias que de ahí se derivan -, no es apropiado que la definición acerca de cuál es la autoridad disciplinaria competente dependa, en cada caso, de factores contingentes. En efecto, obsérvese que la determinación de la instancia disciplinaria competente depende, por un lado, de si la Procuraduría considera que es importante que ella avoque directamente el conocimiento de un proceso y, por el otro, de si la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no haya tomado la decisión más temprano y ha iniciado con anterioridad la investigación. En vista de las importantes diferencias que existen en lo relativo a la posibilidad de impugnar las decisiones disciplinarias ante la jurisdicción contencioso administrativa, y en aras del derecho de todos los encartados de conocer con claridad cuál es su juez disciplinario natural, no parece pertinente que la determinación de la autoridad disciplinaria en cada caso se subordine a la voluntad y a la prontitud con que estos dos órganos tomen la decisión de asumir una determinada investigación.

Finalmente, la interpretación que reconoce que la Procuraduría General de la Nación ejerce también un poder preferente disciplinario sobre los funcionarios judiciales, si bien es una interpretación plausible y que se apoya en un texto constitucional concreto, desconoce la voluntad del constituyente de que los funcionarios judiciales sean procesados disciplinariamente por un órgano específico, cuales son las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura.

La Constitución dispone, en su artículo 254, que el Consejo Superior de la Judicatura constará de dos salas: la administrativa y la jurisdiccional disciplinaria. A continuación, los artículos 256 y 257 establecen las funciones del Consejo. Casi todas se predicen de la Sala Administrativa o podrían ser ejercidas conjuntamente por las dos salas. En realidad, la única que es evidentemente propia de la jurisdiccional disciplinaria es la contemplada en el numeral 6 del artículo 257, que expresa que le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo con la ley, "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".

Así las cosas, ¿tiene sentido que esta función de la Sala Jurisdiccional, que es una función inherente a su existencia, le pueda ser cuestionada o arrebatada por otro organismo? Igualmente, ¿es comprensible que la Constitución disponga la creación de un organismo y le asigne una función específica, para al mismo tiempo autorizar que otra entidad lo pueda desplazar en sus funciones? La respuesta es en ambos casos negativa, máxime si se tiene en cuenta que ese otro organismo disciplinario obra en relación con todos los servidores públicos, es decir que no tiene un campo específico de acción, como si es el caso de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, cuya función disciplinaria se restringe exclusivamente a los funcionarios judiciales y a los abogados.

3. Existe plena consciencia de que los cambios en la jurisprudencia constituyen una amenaza contra los principios de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, ambos muy caros al ordenamiento jurídico, como que ellos son los que permiten que los asociados conozcan con certeza cuáles son las normas que rigen su actividad presente y futura en la sociedad. Sin embargo, éstos no son los únicos principios que informan el ordenamiento. En efecto, ellos deben permanecer en un estado de equilibrio con otros principios, aquéllos que le dan un contenido específico al derecho y que permiten, además, que éste se vaya adaptando a las transformaciones que experimentan todos los conglomerados humanos, tales como el de la justicia, la libertad, la igualdad y la dignidad. En los casos en los que este delicado equilibrio se pierde, es amenazada la vigencia del orden jurídico, en atención a que los asociados, o bien no encuentran ningún ordenamiento al cual ajustarse, por cuanto no existe ninguna seguridad jurídica, o bien concluyen que el orden debe ser superado, en razón de que no responde a los valores y principios que inspiran y conducen la vida social.

Además, en un Estado en el que se manifiesta que la Constitución es norma de normas y que, por lo tanto, la vida social habrá de regirse por las normas constitucionales, la interpretación que realice el juez constitucional deberá tener siempre como objetivo el lograr siempre el mayor grado de vigencia de las normas constitucionales, hecho que la puede motivar a abandonar una interpretación, para asumir otra que se ajuste más a los designios de la Carta Política.

La Corporación ha admitido las transformaciones en la jurisprudencia, en la medida en que la nueva interpretación de la Constitución puede asegurar una mayor vigencia y un desarrollo más pleno de los valores que ella representa. Sin embargo, para estas situaciones se ha señalado que el juez constitucional debe aportar razones de peso que fundamenten la modificación de su línea jurisprudencial. Es decir, la carga de la prueba es asumida por el juez, quien tiene que demostrar la pertinencia del cambio jurisprudencial. Al respecto se señaló en la sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero:

"En efecto, la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica - pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente

previsibles - sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. Por eso, algunos sectores de la doctrina consideran que el respeto al precedente es al derecho lo que el principio de universalización y el imperativo categórico son a la ética, puesto que es buen juez aquel que dicta una decisión que estaría dispuesto a suscribir en otro supuesto diferente que presente caracteres análogos, y que efectivamente lo hace ¹. Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (*ratio decidendi*) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias. Las eventuales equivocaciones del pasado no tienen por qué ser la justificación de inaceptables equivocaciones en el presente y en el futuro. Se debe entonces aceptar que todo sistema jurídico se estructura en torno a una tensión permanente entre la búsqueda de la seguridad jurídica - que implica unos jueces respetuosos de los precedentes - y la realización de la justicia material del caso concreto - que implica que los jueces tengan capacidad de actualizar las normas a las situaciones nuevas -.

"En ese orden de ideas, la lógica consecuencia de lo anterior es que un tribunal puede apartarse de un precedente cuando considere necesario hacerlo, pero en tal evento tiene la carga de argumentación, esto es, tiene que aportar las razones que justifican el apartamiento de las decisiones anteriores y la estructuración de una nueva respuesta al problema planteado. Además, para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Los operadores jurídicos confían en que el tribunal responderá de la misma manera y fundamentan sus conductas en tal previsión. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, ellas primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho".²

3. En el caso concreto bajo análisis, encuentro que los problemas antes señalados acerca de la actual jurisprudencia en materia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales amerita un cambio en la línea de interpretación que ha seguido la Corte. Por eso, y con el objeto de lograr una interpretación que esté más acorde con los principios de igualdad y del debido proceso y que le de mayor vigencia a la institución del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con la voluntad del constituyente, debe rectificarse la jurisprudencia de la Corte en esta materia, para señalar que la competencia disciplinaria sobre los funcionarios judiciales recae en todos los casos en las salas jurisdiccional disciplinarias del Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹Ver, entre otros, Luis Prieto Sanchís. "Notas sobre la interpretación constitucional" en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No 9. Madrid, mayo agosto de 1991.

²Ver también la sentencia C-546 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:59:45