



Sentencia 229 de 1995 Corte Constitucional

Sentencia C-229/95 mayo 25

Sentencia No. C-229/95

MINISTERIO PUBLICO-Autonomía/SANCION DISCIPLINARIA-Imposición de sanciones

En la actual Constitución, la situación es diversa, puesto que el Ministerio Público es autónomo y no está sometido a ninguna dirección gubernamental. Además, la Carta expresamente confiere al Procurador la facultad de "imponer sanciones" y no sólo la de "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos, como decía la Carta derogada. En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la independencia del Ministerio Público, la Corte considera que la única interpretación adecuada del alcance de esta facultad de imponer sanciones es que, como regla general, corresponde directamente al Procurador, a sus delegados o a sus agentes, no sólo adoptar la decisión disciplinaria correspondiente sino, además, hacerla efectiva. La expresión "conforme a la ley" hace referencia no a la posibilidad de que el Legislador pueda trasladar a otras autoridades la imposición de las sanciones derivadas del poder disciplinario preferente del Ministerio Público sino al principio de legalidad que rige el derecho disciplinario, según el cual, corresponde a la ley regular los tipos de sanciones disciplinarias, así como los procedimientos de investigación desarrollados por la Procuraduría. Ese es también el sentido del artículo 124 de la Carta, según el cual, "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva". Pero lo que no puede la ley es atribuir a otra autoridad distinta a la Procuraduría la facultad de imponer -esto es, adoptar y hacer efectivas- las sanciones disciplinarias derivadas de la potestad disciplinaria externa, puesto que ésta es una función constitucional propia del Procurador, que se extiende, por mandato expreso de la Constitución, a los funcionarios públicos de elección popular.

SANCION DISCIPLINARIA A ALCALDE-Imposición/AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Los artículos 314 y 323 señalan que la suspensión o destitución de los alcaldes por el Presidente y los gobernadores opera en los casos taxativamente señalados por la ley. Es pues una facultad excepcional que requiere causales específicas. Por ende, no puede ser atribuida al Presidente y a los gobernadores una facultad genérica de hacer efectiva la suspensión o destitución en todos los casos derivados de sanciones disciplinarias, por cuanto se estaría desconociendo la facultad sancionadora propia de la Procuraduría. Además, una regulación de esa naturaleza vulnera la autonomía administrativa de los municipios, pues el Presidente y los gobernadores devienen verdaderos superiores jerárquicos de los alcaldes, cuando éstos son, conforme al artículo 314 de la Carta, jefes de la administración local, representantes del municipio y funcionarios elegidos por voto popular.

SANCION DISCIPLINARIA A ALCALDE-Taxatividad de causales legales/PRINCIPIO JERARQUICO/PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

La taxatividad de las causales legales exigidas por los artículos 314 y 323 de la Carta tiene entonces un doble sentido: de un lado, ella busca preservar la potestad de supervigilancia disciplinaria de la Procuraduría, puesto que no puede la ley desconocer la función de este órgano autónomo de control de imponer sanciones disciplinarias; y, de otro lado, la definición legal de las causales no puede tampoco vulnerar el contenido esencial de la autonomía territorial de los municipios.

REF: PROCESO D-706: Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral segundo del artículo 104 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

TEMAS:

- La autonomía del Ministerio Público y la imposición de sanciones en ejercicio de la supervigilancia disciplinaria.
- Imposición de sanciones disciplinarias a los Alcaldes.

Actor: María Florángela Izquierdo De Rodríguez

Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fé de Bogotá, veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I- ANTECEDENTES

La ciudadana María Florángela Izquierdo de Rodríguez presenta demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 104 de la ley 136 de 1994, la cual fue radicada en esta corporación con el número D-706. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

La demanda fue sustanciada por el Magistrado Dr Hernando Herrera Vergara, quien ordenó que el negocio se fijara en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el termino de (10) días para asegurar la intervención ciudadana; se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Gobierno y a la Federación Colombiana de Municipios, para que conceptuaran sobre la Constitucionalidad de la norma impugnada. Cumplidos los requisitos consagrados en la Constitución y en el decreto 2067 de 1991 la Sala Plena de la Corte Constitucional entró a decidir.

La Sala Plena de esta Corporación no adoptó el Proyecto, y lo entregó al Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero para la elaboración de la sentencia.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 104 inciso 2 de la ley 136 preceptúa lo siguiente: se subraya la parte demandada.

Artículo 104 : Causales de destitución: El presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y los gobernadores en los demás casos, destituirán a los alcaldes, en los siguientes eventos.

1....

2. A solicitud de la Procuraduría General de la Nación, cuando incurra en la causal que implique dicha sanción, de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley para estos funcionarios, o cuando ocurra en violación del régimen de incompatibilidades.

2. De los argumentos de la demanda:

La actora considera que la norma demandada viola los artículos constitucionales 277 numeral 6 y el artículo 314 de manera directa, y colateralmente, los artículos 6, 121 y 123 inciso 2 del mismo ordenamiento.

Según la actora, la Constitución establece de manera clara que es competencia propia del Procurador, sus delegados o agentes, imponer las sanciones derivadas de las faltas disciplinarias, conforme a la ley. Así mismo, precisa que es posible imponer al alcalde municipal una sanción derivada de situaciones con carácter penal, como la destitución y la suspensión, las cuáles podrán ser ejecutadas directamente por el gobernador, a petición del juez, del fiscal o de cualquier persona de oficio. Dicho criterio, según análisis de la actora, es conforme con lo preceptuado por el artículo 314 inciso 2 de la Constitución. Por el contrario, la demandante considera que las sanciones derivadas de faltas disciplinarias sólo podrán ser impuestas por el Procurador general, sus delegados o sus agentes, según lo consagra el artículo 277 numeral 6 de la carta política, razón por la cual ningún funcionario distinto de los anteriores podrá imponer sanción de destitución o suspensión, derivada de una falta disciplinaria, por cuanto es competencia privativa, única y exclusiva del Ministerio Público.

De otro lado, la demandante indica que corresponde a la ley señalar la forma como el Ministerio Público debe imponer esa sanción, pero, no es de su competencia transferir una competencia constitucional propia del Procurador a otro funcionario público.

Finalmente la actora hace un recuento de lo consagrado en materia de competencias durante la vigencia de la anterior Constitución y señala la diferencia en cuanto al poder nominador que tenían los gobernadores, con respecto a la elección de alcaldes municipales, por lo cual correspondía al primero la ejecución de las sanciones a que hubiese lugar, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación. En cambio, el mecanismo consagrado en la Constitución de 1991 es, según su criterio, completamente distinto, por cuanto establece de manera amplia y precisa la facultad del Procurador, por sí mismo o por medio de sus delegados o agentes, de adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, lo cual deriva del hecho de que la Procuraduría es hoy una entidad autónoma y no está subordinada al Gobierno, como en la anterior Constitución. Concluye entonces la actora:

"Si la Constitución dice que quien impone sanciones derivadas de faltas disciplinarias es el Procurador General de la Nación, los procuradores delegados o sus agentes, no puede el legislador disponer que el Procurador General de la Nación, sus procuradores delegados o sus agentes deban limitarse a solicitar a otro servidor público la imposición de la sanción, como lo hace la norma demandada, porque se está frente a una vulneración de la Constitución Nacional.

....

Dentro de la filosofía de la Constitución de 1991, no cabe la concepción subalterna de la Procuraduría de que por faltas disciplinarias tenga que pedirle al Gobierno que imponga las sanciones. La propia Constitución faculta al Procurador, el supremo director del Ministerio Público, para que imponga las sanciones. Esto es lo que no comprendió el legislador equivocado de la Ley 136 de 1994 y que busco se corrija con la presente demanda".

3- Intervención ciudadana

El ciudadano Simón Castro Benítez interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la acción. Pero, según su criterio, la demanda adolece de la falla de proposición jurídica incompleta, toda vez que existen en la ley 136 de 1994 otras situaciones iguales a las impugnadas por la actora, puesto que los artículos 62, 103,105 numerales 3 y 4 y 182 inciso 3 de la citada ley atribuyen a autoridades diferentes del Ministerio Público, como el Consejo Nacional Electoral o el Presidente del respectivo Concejo Municipal, la facultad de imponer sanciones disciplinarias. El ciudadano solicita entonces que la Corte no sólo declare la inexecutable de la norma acusada sino también que efectúe unidad normativa con las disposiciones señaladas.

4- Intervención de la autoridad pública

El ciudadano Horacio Serpa Uribe, en su calidad de Ministro de Gobierno, solicita desconocer las pretensiones de la demandante. Según su criterio, la Constitución de 1991 estructuró de manera precisa a la Procuraduría General de la Nación, como ente de control, toda vez que señala al Procurador General, sus delegados o agentes como los funcionarios del Ministerio Público competentes para imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, a toda persona que desempeñe funciones públicas, incluso a aquellas que las ejercen en virtud de su elección popular. De esa manera considera este ciudadano que estos funcionarios del Ministerio Público son quienes deben imponer la correspondiente sanción disciplinaria, pero solicitando al Presidente de la República o a los gobernadores del respectivo departamento hacer efectiva dicha medida.

5- El concepto del Ministerio Público.

El Procurador General de la Nación, mediante oficio de octubre 24 de 1994, solicita a esta Corporación declarar su impedimento para actuar dentro de la demanda en curso, por haber sido miembro del Congreso durante la tramitación de la disposición acusada. La Corte, mediante auto del veinticinco de octubre de 1994, acepta el impedimento y dispone que el asunto en mención pase al despacho del Viceprocurador General de la Nación quien, mediante oficio No. 545 del 13 de diciembre de 1994, solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

Según la Vista Fiscal, el artículo acusado no pone en peligro la atribución otorgada por la Carta al Procurador, a sus delegados o agentes, por cuanto es el funcionario competente del Ministerio Público quien profiere el acto administrativo que impone la sanción de destitución al alcalde, quedando habilitados para aplicar la sanción respectiva, en armonía con los mandatos del artículo 314 de la Constitución, el Presidente de la República y los gobernadores.

El señor Viceprocurador fundamenta sus argumentaciones, con base en el pronunciamiento efectuado por la sala de Consulta y servicio civil del Consejo de Estado el 2 de diciembre de 1993, mediante ponencia efectuada por el Consejero Javier Henao Hidrón, en la cual esa alta corporación sostiene, en relación a la imposición de la sanción de suspensión o destitución, lo siguiente:

"El principio fundamental de competencia consiste en que el poder disciplinario del Estado para investigar, primero, y sancionar luego a sus servidores, es ejercido por el Procurador General de la Nación y por el nominador o superior inmediato del respectivo servidor público, de conformidad con la ley. Empero, el Procurador está investido de un poder preferente, mediante el cual puede desplazar para efectos de la investigación al nominador o jefe de la entidad o dependencia estatal; y concluido el proceso disciplinario proferir la decisión que ponga término al procedimiento administrativo y disponer que, una vez en firme, sea cumplida por el nominador.

(...)

El verbo transitivo imponer equivaldría en este caso, -según la aceptación que le atribuye el diccionario de la lengua-, a hacer uno valer su autoridad para prescribir una obligación o una sanción. En tratándose de la acción disciplinaria puesta en movimiento por la Procuraduría, es este órgano de control el que impone la sanción, al tenor del texto constitucional (art. 277-6), sin perjuicio de que también puede imponerla el superior jerárquico. En el caso de que sea la Procuraduría el órgano que, por intermedio de su agente dotado de competencia legal, adelante el proceso, le corresponderá absolver o sancionar; a su turno, el nominador deberá cumplir, mediante un acto de ejecución, la decisión principal que puso término al procedimiento administrativo."

Resulta entonces evidente, según la Vista fiscal, que las facultades propias del Ministerio Público no son transgredidas por el artículo objeto de la demanda, toda vez que es precisamente al Procurador quien ejerce la competencia de imposición de la sanción de suspensión o de destitución por medio de uno de sus agentes. Lo que sucede es que la decisión es comunicada al nominador, una vez el acto se encuentra ejecutoriado, para que se efectúe su cumplimiento dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, toda vez que la norma demandada hace parte de una ley expedida por el Congreso de la República.

El asunto bajo revisión.

2- Según la demandante, la norma acusada es inconstitucional por cuanto confiere al Presidente de la República y a los gobernadores la facultad de imponer las sanciones de destitución y suspensión de los alcaldes, en los casos de faltas disciplinarias, mientras que, según su criterio, los artículos 277 numeral 6º y 314 de la Carta atribuyen esa competencia, de manera exclusiva, al Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes. No podía entonces la ley, según la actora, deferir esa competencia para imponer sanciones derivadas de faltas disciplinarias a otro funcionario distinto del Procurador o sus agentes. Por el contrario, la Vista Fiscal y uno de los ciudadanos intervinientes consideran que la norma acusada no recorta las competencias constitucionales de la Procuraduría en materia disciplinaria, puesto que ella se limita a señalar la forma de hacer efectiva la sanción impuesta por el Ministerio Público. Esto significa que la ley acusada simplemente regula la forma de ejecución de la decisión impuesta, esto es adoptada, por el órgano de control, lo cual armoniza plenamente con la Carta, puesto que el artículo 314 superior señala al Presidente y a los gobernadores como los funcionarios competentes para suspender o destituir a los alcaldes.

Como vemos, el problema central a ser determinado en esta sentencia es si la ley podía o no atribuir al Presidente y a los gobernadores, de manera general, la facultad de hacer efectivas las sanciones disciplinarias adoptadas por el Ministerio Público. Por consiguiente, la Corte comenzará por analizar si la Constitución confirió efectivamente al Procurador y a sus delegados y agentes la facultad de imponer y ejecutar directamente las sanciones disciplinarias en ejercicio de su poder disciplinario de vigilancia superior de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas (CP art. 277 ord 6º).

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. Esta potestad interna, que deriva de la organización jerarquizada de la administración, se traduce, según lo señalado por esta Corporación en anterior decisión, en "una sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y se constituye en un complemento de la Potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas". Dijo entonces la Corte:

"La potestad sancionadora reconocida a la administración asume dos modalidades: la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc). La naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal."

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 "la vigilancia 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. Pero, ¿cual es el alcance de esa facultad de imposición de sanciones? ¿Significa ella que el Procurador adopta la decisión pero la ejecuta el nominador o el superior jerárquico del funcionario investigado, tal y como ocurría durante la vigencia de la anterior Constitución? O, como lo sostiene la actora, ¿esta norma implica que el Procurador adopta y hace efectiva la sanción respectiva?

5- Para responder este interrogante, la Corte recuerda que el Ministerio Público es un órgano constitucional de control que tiene carácter autónomo. En efecto, la Carta señala de manera explícita que, además de las tres ramas tradicionales de poder, existen otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado (CP art. 113). Y dentro de ellos sitúa al Ministerio Público como un organismo de control (CP art. 117), cuyo supremo director es el Procurador General (CP art. 275)

Esto tiene consecuencias trascendentales sobre el significado de la facultad del Procurador de imponer sanciones en ejercicio de su potestad disciplinaria externa, puesto que implica una profunda diferencia con la Constitución de 1886. En efecto, el anterior ordenamiento señalaba, en su artículo 142, que el Ministerio Público era ejercido por el Procurador pero bajo la suprema dirección del Gobierno. Además, ese ordenamiento no confería al Ministerio Público una función constitucional específica de imponer sanciones disciplinarias sino que señalaba que el Procurador debía "cuidar" que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñaran cumplidamente sus deberes. En tales circunstancias, era perfectamente razonable que durante la vigencia de esa Constitución, la ley diferenciara dos momentos diversos en la imposición de las sanciones disciplinarias originadas en la potestad de vigilancia externa del Ministerio Público: de un lado, el Procurador o sus delegados adoptaban la decisión y, con base en ella, una vez ejecutoriada, solicitaban a la autoridad administrativa hacerla efectiva. Correspondía entonces al superior jerárquico o al nominador del funcionario investigado ejecutar la sanción. Esta diferenciación de momentos armonizaba con la suprema dirección que el Gobierno ejercía sobre el Ministerio Público, puesto que la imposición autónoma de sanciones disciplinarias a funcionarios de la rama ejecutiva por el Procurador podía ser vista como una ruptura de la suprema dirección gubernamental.

6- En cambio, en la actual Constitución, la situación es diversa, puesto que el Ministerio Público es autónomo y no está sometido a ninguna dirección gubernamental. Además, la Carta expresamente confiere al Procurador la facultad de "imponer sanciones" y no sólo la de "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos, como decía la Carta derogada.

En tales circunstancias, y teniendo en cuenta la independencia del Ministerio Público, la Corte considera que la única interpretación adecuada del alcance de esta facultad de imponer sanciones es que, como regla general, corresponde directamente al Procurador, a sus delegados o a sus agentes, no sólo adoptar la decisión disciplinaria correspondiente sino, además, hacerla efectiva. No otro puede ser el sentido de la facultad de "imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" consagrado en el artículo 277 ord 6º, puesto que "imponer", según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "hacer valer su autoridad o poderío". Es obvio que la potestad de supervigilancia disciplinaria del Procurador pierde parte de su autoridad o poderío si la ley limita la facultad del Ministerio Público a que éste "solicite" que el superior jerárquico o el nominador hagan efectiva la sanción correspondiente. En efecto, ello implica una concepción subalterna de la Procuraduría, pues da a entender que ésta sigue sometida a la suprema dirección del Ejecutivo, tal y como sucedía en la Constitución derogada.

La Corte considera entonces que la expresión "conforme a la ley" hace referencia no a la posibilidad de que el Legislador pueda trasladar a otras autoridades la imposición de las sanciones derivadas del poder disciplinario preferente del Ministerio Público sino al principio de legalidad que rige el derecho disciplinario, según el cual, corresponde a la ley regular los tipos de sanciones disciplinarias, así como los procedimientos de investigación desarrollados por la Procuraduría. Ese es también el sentido del artículo 124 de la Carta, según el cual, "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva". Pero lo que no puede la ley es atribuir a otra autoridad distinta a la Procuraduría la facultad de imponer -esto es, adoptar y hacer efectivas- las sanciones disciplinarias derivadas de la potestad disciplinaria externa, puesto que ésta es una función constitucional propia del Procurador, que se extiende, por mandato expreso de la Constitución, a los funcionarios públicos de elección popular (CP art. 277 ord 6).

7- Una conclusión deriva de todo lo anterior: corresponde, por regla general, al Procurador, a sus delegados o agentes, no sólo adoptar sino también ejecutar las sanciones disciplinarias contra los alcaldes. Sin embargo, en relación con estos funcionarios, la Constitución parece contradecir o consagrar una excepción a esta regla general derivada del artículo 277 ordinal 6, puesto que el artículo 314 establece que "el Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes". En el mismo sentido,

el artículo 323 señala que "en los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor".

Es necesario armonizar entonces estos mandatos aparentemente contradictorios de la Carta puesto que, según el primero, la destitución o suspensión de los alcaldes corresponde exclusivamente al Ministerio Público mientras que, según los artículos 314 y 323, se trata de una facultad propia del Presidente y los gobernadores. Entra entonces la Corte a analizar los alcances de esa competencia de gobernadores y alcaldes frente a la función general del Ministerio Público en materia de potestad disciplinaria externa, para lo cual se tomará obviamente en consideración la autonomía de las entidades territoriales, y en particular de los departamentos y municipios, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 1º, 287, y 314 de la Constitución.

Poder disciplinario sobre los alcaldes, Ministerio Público y descentralización territorial.

8- Según una primera interpretación, la regla de los artículos 314 y 323, por regular el caso específico de los alcaldes, debe primar, en relación con estos funcionarios, sobre la potestad general del Procurador de imponer las sanciones en ejercicio de su supervigilancia disciplinaria. Por ende, según esta hermenéutica, en virtud de la cual sería exequible la norma demandada, puede la ley establecer, de manera general, en el caso de los alcaldes, la distinción entre la adopción de la sanción disciplinaria -que corresponde al Procurador- y su ejecución -que puede ser atribuida al Presidente y a los gobernadores respectivamente-.

Sin embargo, esa interpretación no es aceptable, porque los artículos 314 y 323 señalan que la suspensión o destitución de los alcaldes por el Presidente y los gobernadores opera en los casos taxativamente señalados por la ley. Es pues una facultad excepcional que requiere causales específicas. Por ende, no puede ser atribuida al Presidente y a los gobernadores una facultad genérica de hacer efectiva la suspensión o destitución en todos los casos derivados de sanciones disciplinarias, por cuanto se estaría desconociendo la facultad sancionadora propia de la Procuraduría.

Además, una regulación de esa naturaleza vulnera la autonomía administrativa de los municipios, pues el Presidente y los gobernadores devienen verdaderos superiores jerárquicos de los alcaldes, cuando éstos son, conforme al artículo 314 de la Carta, jefes de la administración local, representantes del municipio y funcionarios elegidos por voto popular.

9- La taxatividad de las causales legales exigidas por los artículos 314 y 323 de la Carta tiene entonces un doble sentido: de un lado, ella busca preservar la potestad de supervigilancia disciplinaria de la Procuraduría, puesto que no puede la ley desconocer la función de este órgano autónomo de control de imponer sanciones disciplinarias; y, de otro lado, la definición legal de las causales no puede tampoco vulnerar el contenido esencial de la autonomía territorial de los municipios.

En ese orden de ideas, la Corte considera que esas causales son constitucionales, en primer término, cuando hacen referencia a aquellos casos en los cuáles el alcalde sigue actuando como un agente del Presidente o del gobernador, como sucede en relación con el orden público (CP art. 296). En efecto, en este ámbito, se mantiene una relación jerárquica entre alcaldes, gobernadores y Presidente. Ahora bien, la jerarquía es una relación de supremacía de los funcionarios superiores, respecto de los inferiores, y de subordinación de éstos con aquellos. Este principio jerárquico origina, en consecuencia, una potestad propia de la máxima autoridad de imponer sanciones disciplinarias, por lo cual es perfectamente legítimo que la ley establezca en estos ámbitos causales taxativas que den posibilidad al Presidente o a los gobernadores de destituir o suspender a los alcaldes, ya sea por solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del superior jerárquico.

Esto explica que la Corte haya declarado exequible, en su momento, el decreto legislativo 1811 de 1992, que facultaba al Presidente y a los gobernadores a suspender o destituir, previa solicitud de la Procuraduría, a los alcaldes y gobernadores que hubiesen incurrido en las faltas señaladas por el artículo 14 de la Ley 4 de 1991. En efecto, esas faltas están todas relacionadas con situaciones de orden público, en las cuales el alcalde sigue siendo un agente del gobernador y del Presidente, por lo cual la regulación era constitucionalmente legítima. Dijo entonces la Corte:

"Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1º C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al tenor del artículo 303 de la Carta, "el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público" mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador" (Subraya la Corte).

Por si fuera poco, de manera expresa, en lo relativo al orden público, el artículo 296 de la Constitución dispone:

"Artículo 296.- Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se

aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

Como puede observarse, en nada se ven disminuidas la unidad del sistema ni la autoridad presidencial en esta materia por la existencia de la descentralización territorial ni por la autonomía de las entidades territoriales, ni tampoco por el hecho de que gobernadores y alcaldes sean elegidos popularmente. Es correcta, entonces, la apreciación del Procurador General de la Nación sobre la existencia de una estructura jerárquica en relación con el manejo del orden público, de tal modo que los jefes de las administraciones seccionales y locales están sujetos a la suprema dirección del Presidente de la República, cuyas instrucciones están obligados a acatar.

Dentro de esa perspectiva, nada tiene de inconstitucional y, por el contrario, desarrolla los preceptos superiores la norma legal por cuyo medio se asegura el debido acatamiento a las decisiones del Jefe del Estado y de Gobierno en lo relativo a la conservación y restablecimiento del orden público."

Con idéntico criterio, la Corte declaró exequible el literal k) del artículo 38 de la ley estatutaria sobre estados de excepción, según el cual "el Presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador, y éste a su vez podrá suspender a los alcaldes de su departamento, cuando contribuyan a la perturbación del orden, u obstaculicen la acción de la fuerza pública, o incumplan las órdenes que al respecto emita su superior, y designará temporalmente cualquier autoridad civil, según los procedimientos y las causales que se establezcan". En efecto, en este caso también actúan los alcaldes como agentes del Presidente y el gobierno, por lo cual procede la suspensión o destitución por parte de estas autoridades, como es obvio, con sujeción a las taxativas causales determinadas por el Legislador. Dijo entonces esta Corporación:

"Yerran los intervinientes citados en sus argumentaciones, pues si bien es cierto que en el numeral 6o. del artículo 277 de la Constitución se asigna a la Procuraduría General de la Nación, la facultad de "ejercer preferentemente" el poder disciplinario sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, cualquiera que sea su denominación (trabajadores oficiales, empleados públicos, funcionarios públicos, servidores públicos, etc.), no es menos cierto que es la misma Carta la que autoriza al Presidente de la República, para que "en los casos taxativamente señalados por la ley" suspenda o destituya a los gobernadores (art. 304 C.N.), e idéntica atribución se les confiere no solamente al Presidente de la República sino también a los Gobernadores en relación con los alcaldes, tal como se lee en el artículo 314 ib.

En consecuencia es la misma ley, pues los decretos legislativos lo son en sentido material, la que debe de determinar los casos que dan lugar a la suspensión de los gobernadores y alcaldes que contribuyan a la perturbación del orden público, obstaculicen la acción de la fuerza pública o incumplan las órdenes que emita su superior, (gobernador y Presidente de la República), para lo cual deberá señalar el procedimiento aplicable que, como es obvio, respetará el debido proceso, permitiendo que los servidores públicos citados, puedan ejercer su defensa.

Ahora bien, el manejo del orden público, le fue atribuido al Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado, de Gobierno, y como Suprema Autoridad Administrativa, tal como aparece consagrado en el numeral 4o. del artículo 189 de la Constitución, que dice: "Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

Si los gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en su respectivo territorio, es obvio que se les exija mayor prudencia, cuidado y colaboración para su restablecimiento, además de que tienen la obligación de cumplir todos los actos y órdenes que expida dicho funcionario con tal fin, los cuales son de aplicación inmediata y se preferirán sobre los de los gobernadores, cuyos actos y órdenes se aplicarán de igual manera, y con los mismos efectos, en relación con los de los alcaldes, tal como lo prescribe el artículo 296 de la Ley Suprema".

En estos casos, corresponde a la ley no sólo definir las causales taxativas en virtud de las cuáles procede que el Presidente o los gobernadores destituyan o suspendan a los alcaldes sino que, además, el Legislador puede señalar que la investigación correspondiente sea adelantada directamente por el Presidente o los gobernadores o que, por el contrario, la determinación de la responsabilidad del alcalde sea establecida por el Ministerio Público y éste solicite, en caso de que sea procedente, a los primeros la suspensión o destitución del segundo. Esto es una obvia consecuencia de que si bien la Procuraduría es autónoma frente al poder ejecutivo, los diferentes órganos del Estado "colaboran armónicamente para la realización de sus fines" (CP art. 113).

10- De otro lado, también considera la Corte que estas causales son legítimas cuando hacen referencia a otros casos definidos por el Legislador, siempre y cuando se respete la potestad de supervigilancia disciplinaria del Ministerio Público y no se vulnere el contenido esencial de la autonomía territorial, puesto los artículos 314 y 323 autorizan al Congreso a definir taxativamente tales causales. Así, para la Corte tales causales proceden también cuando la suspensión o destitución no deriva, en estricto sentido, de una potestad de supervigilancia disciplinaria sino de otras hipótesis jurídicas, como sucede cuando ellas son el desarrollo y la consecuencia de investigaciones judiciales contra los alcaldes respectivos. En efecto, en esos casos no se vulnera la función de supervigilancia de la Procuraduría ni se desconoce la autonomía territorial, puesto que la destitución o suspensión por el Presidente o el gobernador aparecen como expresión del deber de colaboración de estas autoridades con la administración de justicia.

Inconstitucionalidad de la norma acusada.

11- Conforme a todo lo anterior, para la Corte es claro que el artículo acusado vulnera la Constitución por cuanto, de manera genérica, señala que la Procuraduría no impone sino que simplemente solicita que el Presidente y los gobernadores hagan efectivas las sanciones disciplinarias a los alcaldes. El artículo no ha definido entonces causales taxativas de suspensión o destitución de los alcaldes por el Presidente y los gobernadores en los ámbitos en los cuáles éstas son legítimas (CP arts. 314 y 323) sino que ha establecido una regulación general de la forma de hacer efectivas las sanciones disciplinarias a estos funcionarios locales, la cual, por las razones largamente expuestas en esta sentencia, no sólo desconoce la potestad de supervigilancia disciplinaria e imposición de sanciones de la Procuraduría sino que desconoce la autonomía municipal. Una tal regulación podía adecuarse a la anterior Constitución, por cuanto en ella, el Ministerio Público estaba sujeto a la suprema dirección gubernamental y no tenía una facultad autónoma de "imponer" sanciones sino únicamente de "cuidar" la conducta de los funcionarios públicos. Pero ella no es conforme con la Constitución de 1991, por lo cual la disposición acusada será declarada inexecutable en la parte resolutive de esta sentencia.

Como se puede ver, la inconstitucionalidad de la norma acusada deriva del carácter general de la regulación que pretendió establecer. En efecto, la disposición que será retirada del ordenamiento señala que en todos los casos de violación del régimen disciplinario o de incompatibilidades, la sanción de suspensión o destitución será hecha efectiva por el Presidente o el gobernador respectivo. Esa regulación viola la Carta porque convierte la regla especial de los artículos 314 y 323 de la Carta en norma aplicable en todos los casos disciplinarios, con lo cual desconoce la facultad propia y general del Procurador de imponer directamente las sanciones que deriven del ejercicio de su potestad disciplinaria externa y preferente (CP art. 277 ord 6). Pero ello no significa, como se señaló en los fundamentos 9 y 10 de esta sentencia, que la ley no pueda establecer, dentro de ciertos ámbitos, causales taxativas que permitan al Presidente y al gobernador suspender o destituir a los alcaldes.

Finalmente, la Corte precisa que, como es obvio, esta declaración de inexecutable no implica que no exista actualmente forma de hacer efectiva las sanciones disciplinarias contra los alcaldes. De un lado, cuando ejerza la supervigilancia disciplinaria y por mandato directo del artículo 277 ordinal 6º de la Constitución, el Procurador y sus delegados o agentes, deben imponer -esto es, adoptar y hacer efectiva- la suspensión o destitución del alcalde investigado, sin que tengan por qué solicitar al Presidente o a los gobernadores la ejecución de la medida. Y, de otro lado, el Presidente y los gobernadores podrán destituir a los alcaldes, ya sea a solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del propio poder ejecutivo, ya sea por orden judicial, en aquellos eventos en los cuales la ley haya establecido causales taxativas y dentro de los ámbitos materiales señalados anteriormente por esta sentencia.

Unidad normativa con otras disposiciones de la Ley 136 de 1994.

12- Entra la Corte a estudiar si procede o no efectuar unidad normativa con otros artículos de la Ley 136 de 1994, tal y como lo propone uno de los ciudadanos intervinientes.

La Corte considera que no procede la declaratoria de unidad normativa con respecto al artículo 103 de la citada ley, por cuanto esa disposición regula una situación totalmente diferente a la estudiada en esta sentencia, cual es el cese de funciones de los alcaldes en caso de interdicción judicial. Por consiguiente, la Corte no se pronunciará sobre la executable o no de ese artículo.

13- La Corte considera, en cambio, que procede la unidad normativa en relación con las otras disposiciones señaladas por el ciudadano interviniente, por cuanto, como se verá a continuación, éstas adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad que la norma acusada por el actor.

Así, el artículo 62 señala que "la aplicación de las sanciones de destitución y suspensión a un concejal serán solicitadas por la Procuraduría General de la Nación al Consejo Nacional Electoral, quien procederá a su imposición y remitirá al presidente del correspondiente Concejo los documentos pertinentes para hacerla efectiva." Como se puede constatar, este artículo vulnera la facultad del Ministerio Público de imponer autónomamente las sanciones disciplinarias, por lo cual es inexecutable.

Por su parte, el artículo 105 numerales 3º y 4º preceptúa:

Artículo 105 : Causales de suspensión: El presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y los gobernadores en los demás casos, suspenderán a los alcaldes, en los siguientes eventos.

- 1....
- 2...
- 3... A solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de autoridad jurisdiccional competente de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley.
- 4- Cuando la Procuraduría General de la Nación, solicite la suspensión provisional mientras adelante la investigación disciplinaria, de

conformidad con la ley.

La diferencia esencial entre el artículo 104 numeral 2º acusado y estos dos numerales es que el primero hace referencia a la destitución de los alcaldes, mientras que éstos aluden a la suspensión de los mismos por el Presidente o el gobernador, por razones disciplinarias. Como se puede ver, en este caso, y por las razones estudiadas en la sentencia, también se está desconociendo la facultad del Ministerio Público de imponer directamente las sanciones disciplinarias, por lo cual estos numerales serán también declarados inexequibles, salvo en lo que respecta a la autoridad jurisdiccional competente. En efecto, con respecto a este caso, la Corte no se pronuncia, por cuanto, como se indicó con relación al artículo 103, se trata de una hipótesis jurídica diferente.

Finalmente, el artículo 182 se refiere a las sanciones disciplinarias a los personeros municipales y señala, en su inciso tercero, que "los presidentes de los concejos distritales o municipales harán efectivas las respectivas sanciones, en el término de diez (10) siguientes a la solicitud de suspensión o destitución, emanada de la Procuraduría General de la Nación". Como se puede constatar, esta disposición adolece de idéntico vicio de inconstitucionalidad que la norma acusada por el actor.

Por todo lo anterior, la Corte procederá a efectuar la unidad normativa y a declarar la inexequibilidad de estas disposiciones. Sin embargo, con respecto a ellas, la Corte también precisa que la inexequibilidad no implica que no exista actualmente forma de hacer efectiva las sanciones disciplinarias contra los alcaldes, concejales o personeros. De un lado, cuando ejerza la supervigilancia disciplinaria y por mandato directo del artículo 277 ordinal 6º de la Constitución, el Procurador y sus delegados o agentes, deben imponer -esto es, adoptar y hacer efectiva- la suspensión o destitución de estos funcionarios, sin que tengan por qué solicitar a otras autoridades la ejecución de la medida. Y, de otro lado, el Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes, ya sea a solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del propio poder ejecutivo, ya sea por orden judicial, en aquellos eventos en los cuales la ley haya establecido causales taxativas y dentro de los ámbitos materiales señalados anteriormente por esta sentencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLES el artículo 62, el numeral 2º del artículo 104, el numeral 4º del artículo 105, y el inciso tercero del artículo 182 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE la expresión "de la Procuraduría General de la Nación o" contenida en el numeral 3º del artículo 105 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado □□□□□□ Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ □□□ CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado □□□□□□ Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA □ ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado □□□□□□ Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado □□□□□□ Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-229/95

SANCION DISCIPLINARIA A SERVIDOR PUBLICO-Imposición (Salvamento de voto)

La misma Constitución le asignó una potestad especial al Presidente de la República y a los Gobernadores para que en los casos expresamente señalados por la ley, suspendan o destituyan a los alcaldes -artículos 314 y 323 de la CP-. Cuando la norma parcialmente atacada dispone que el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá, y los gobernadores en los demás casos, destituirán a los alcaldes cuando exista solicitud de la Procuraduría General de la Nación, al incurrir estos en alguna de las causales previstas por la ley que implique dicha sanción, ello no es mas que un desarrollo de lo dispuesto en las normas, que facultan al legislador para establecer las causales de suspensión y destitución de los alcaldes, con base en la facultad especial de carácter constitucional por parte del Presidente de la República - para el caso del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá- y los gobernadores en los demás casos, que no implica, como lo pretende la demandante una invasión del Ejecutivo en una competencia atribuida en forma expresa por el constituyente al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, de imponer sanciones a los alcaldes cuando estos incurran en faltas disciplinarias.

REF.: Proceso No. D-706

Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 2o. del artículo 104 de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

Actor:

Maria Florangela Izquierdo de Rodriguez

Magistrado Ponente:

Dr. Alejandro Martínez Caballero

Los suscritos magistrados, JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, HERNANDO HERRERA VERGARA y VLADIMIRO NARANJO MESA expresamos en forma respetuosa, que disintimos de la sentencia adoptada en forma mayoritaria en el proceso de la referencia, de fecha veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995), que declaró inexequibles los artículos 62, 104 numeral 2o., 105 numerales 3o. (parcial) y 4o. y el inciso 3o. del artículo 182 de la Ley 136 de 1994.

Las razones que motivan a los suscritos Magistrados para apartarnos de la decisión mencionada, se fundamenta en las consideraciones de la ponencia original, cuyos fundamentos fueron los siguientes:

"Tercera. □De la competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por faltas disciplinarias - El examen del cargo.

"Con respecto a la organización del Estado, la Constitución Política de 1991 en su artículo 113 consagró las Ramas del Poder Público, señalando que, "además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado". Dentro de los organismos de control, la misma Carta incluyó al Ministerio Público y la Contraloría General de la República, el primero de los cuales es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las entidades jurisdiccionales -artículos 117 y 118 CP.-.

"En relación con las atribuciones que corresponden al Procurador General de la Nación directamente o por medio de sus delegados y agentes, cabe destacar las concernientes a la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales, la protección de los derechos humanos, la defensa de los intereses de la sociedad y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

"El Ministerio Público cumple igualmente, con la función primordial de intervenir ante las autoridades judiciales o administrativas en defensa del orden jurídico, para lo cual tiene la potestad de ejercer preferentemente el poder disciplinario "e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley" (artículo 277 numeral 6o. de la CP.).

"Así mismo, como atribución directa y especial del Procurador General de la Nación, tiene de conformidad con el artículo 278 numeral 1o de la Carta, la de "desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de

sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo".

"Es bien sabido que en relación con el ámbito de responsabilidad de los servidores públicos, ésta comprende no solamente la infracción de la Constitución y de las leyes, sino también la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones por parte de las mismas (CP. artículo 6o.).

"Según el artículo 124 de la Carta, "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos" -entendiendo por estos, según el artículo 123 del mismo estatuto, a los miembros de las corporaciones públicas, incluso los de elección popular, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios-, así como "la manera de hacerla efectiva".

"En desarrollo de esta disposición constitucional, el legislador ordinario, o el gobierno a través de facultades, han expedido numerosas disposiciones que señalan los derechos, deberes y las prohibiciones de esa clase de servidores, el procedimiento para adelantar las investigaciones disciplinarias, además de la potestad para imponer las sanciones correspondientes.

"Dentro de esa normatividad, caben destacar los Decretos Ley 2400 y 3074 de 1968, el Decreto Reglamentario 1950 de 1973, la Ley 25 de 1974, la Ley 13 de 1984 y su Decreto Reglamentario 482 de 1985, así como la Ley 4a. de 1990.

"Se pregunta:¿quién impone las sanciones y quién las hace efectivas en los casos de faltas disciplinarias de los servidores públicos?"

"En materia disciplinaria, el principio general de competencia consiste en que el poder para investigar y sancionar a los servidores públicos, es ejercido preferentemente por el Procurador General de la Nación y por el nominador o superior inmediato, de conformidad con la ley. Debe subrayarse que en algunos casos, el poder preferente de que está investido el Procurador General de la Nación o sus delegados, conlleva a desplazar dentro del proceso disciplinario que se adelanta contra determinado funcionario en la etapa de la investigación, al nominador o jefe superior del mismo. Procedimiento este que una vez concluido, da lugar a que se profiera la decisión que pone término a la actuación administrativa, la cual una vez en firme, debe ser cumplida por el nominador.

"Así pues, el numeral 6o. del artículo 277 de la Carta, dispone que es el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, quien en tratándose de la acción disciplinaria respecto de los servidores públicos, impone la sanción respectiva, dentro del ejercicio preferente del poder disciplinario "conforme a la ley", sin perjuicio de las facultades conferidas por esta a otras autoridades administrativas.

"De esta manera, la Constitución Política de 1991 no concentró la función de destitución o suspensión en cabeza exclusivamente de un organismo, no obstante la cláusula general de competencia en la materia a cargo del Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, de que trata el artículo 277 numeral 6o. anteriormente citado, al referirse a la facultad 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".

"Estima la Sala que la Carta Política de 1991 le atribuyó al legislador la potestad de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Así se desprende del texto del artículo 124 constitucional, cuando dice:

"Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva".

"Además, el mismo artículo 277 ya citado, señala que la imposición de las respectivas sanciones con relación a la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, se hará "conforme a la ley", de tal forma que en nada contraría el espíritu del constituyente cuando el legislador determina que una autoridad administrativa decreta la destitución o suspensión de un servidor público, a través de un acto administrativo, cuando medie solicitud de la Procuraduría General de la Nación, previo al adelantamiento de la investigación correspondiente en "ejercicio preferente del poder disciplinario".

"Ahora bien, conviene señalar que la misma Constitución le asignó una potestad especial al Presidente de la República y a los Gobernadores para que en los casos expresamente señalados por la ley, suspendan o destituyan a los alcaldes -artículos 314 y 323 de la CP.-. Así lo indica claramente el artículo 314 ibídem, según el cual:

"Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente. El Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes...".

"De la misma manera se dispuso en el artículo 323 de la Carta, que le otorgó facultad al Presidente de la República para suspender o destituir al Alcalde Mayor de Santa Fé de Bogotá. Son pues estas facultades constitucionales de carácter especial.

"En desarrollo de esa atribución constitucional, el legislador ordinario, mediante la Ley 136 de 1994, "por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios" estableció algunas de las causales en virtud de las cuales los alcaldes pueden ser suspendidos o destituidos del ejercicio de su cargo, como aquella prevista en el numeral segundo del artículo 104 de la Ley 136 de 1994, en virtud de la cual, "el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá y los gobernadores en los demás casos, destituirán a los alcaldes a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, cuando incurra en la causal que implique dicha sanción, de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley para estos funcionarios, o cuando incurra en violación del régimen de incompatibilidades".

"Observa la Corte que la norma en referencia está ajustada a los preceptos constitucionales y en particular a los artículos 124, 314 y 323 ya comentados.

"Así pues, cuando la norma parcialmente atacada dispone que el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá, y los gobernadores en los demás casos, destituirán a los alcaldes cuando exista solicitud de la Procuraduría General de la Nación, al incurrir estos en alguna de las causales previstas por la ley que implique dicha sanción, ello no es mas que un desarrollo de lo dispuesto en las normas transcritas, que facultan al legislador para establecer las causales de suspensión y destitución de los alcaldes, con base en la facultad especial de carácter constitucional por parte del Presidente de la República -para el caso del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá- y los gobernadores en los demás casos, que no implica, como lo pretende la demandante una invasión del Ejecutivo en una competencia atribuida en forma expresa por el constituyente al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, de imponer sanciones a los alcaldes cuando estos incurran en faltas disciplinarias.

"Por tal razón, estima la Corte Constitucional que la norma acusada no es contraria a los artículos 277-6 y 314 de la Carta, sino que se ajusta adecuadamente al ordenamiento constitucional, ya que constituye un desarrollo normativo razonable y coherente que el legislador dio al mandato superior contenido en los artículos 124, 277-6, 314 y 323.

"Agréguese que, en los casos de faltas disciplinarias en que incurran los alcaldes, la atribución sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación llega tan solo hasta la imposición de la sanción de suspensión o destitución del alcalde respectivo, la cual corresponderá hacer efectiva al Presidente de la República o a los gobernadores, según el caso, en desarrollo de las normas constitucionales mencionadas.

"Así lo entendió esta Corporación en sentencia No. C-032 de 1993, MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo, al expresar lo siguiente:

"5. La destitución y suspensión de gobernadores y alcaldes.

Expresa el impugnador que el Gobierno Nacional quebranta los artículos 213, 304 y 314 de la Constitución cuando establece mediante el decreto legislativo que se revisa causales de suspensión y destitución de los gobernadores y alcaldes.

El artículo 304 de la Carta Política establece que el Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores. El 314 señala que el Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

El sentido de estas normas no es otro que el de evitar la discrecionalidad del Presidente y los gobernadores, según el caso, en la remoción de funcionarios que por mandato de la Constitución son elegidos popularmente. Así se estableció desde el Acto Legislativo N° 1 de 1986 que introdujo la elección popular de los alcaldes y fue ratificado y extendido a los gobernadores en la Constitución de 1991, a fin de preservar la voluntad del pueblo limitando las posibilidades de injerencia del Ejecutivo en la permanencia de estos servidores públicos en sus cargos, sin perjuicio de la necesaria separación o suspensión de los mismos en sus funciones cuando han incurrido en la comisión de delitos, faltas disciplinarias, violación al régimen de inhabilidades o incompatibilidades, o si se configuran otros motivos que lo ameriten. Al dejar en manos del legislador la previsión general y abstracta de las razones que pueden dar lugar a esas determinaciones y los requisitos y procedimientos que deben seguirse al adoptarlas, la Constitución ha desarrollado uno de los principios que sustentan el sistema de elección popular sujetando a razones de carácter jurídico la estabilidad de los funcionarios elegidos para determinado período, con lo cual sustrajo la operatividad del sistema a las interferencias e intrigas de índole política o personal.

....

En efecto, los artículos 2º, 3º, y 6º aluden a solicitudes de destitución o suspensión elevadas por el Ministerio Público a las autoridades competentes, previa investigación de su parte (artículos 7º y 8º), en cumplimiento de la función que le atañe, consistente en la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive en empleos de elección popular y en el ejercicio del poder disciplinario.

Claro está, habiendo estatuido la propia Constitución en forma expresa a quiénes corresponde aplicar las sanciones de destitución y suspensión en los cargos de gobernadores y alcaldes (artículos 303 y 315), es obvio que las atribuciones de la Procuraduría no pueden llegar sino hasta la solicitud de que se impongan sobre la base de las diligencias investigativas que, con arreglo a las normas del debido proceso, haya culminado" (subrayas y negrillas fuera de texto).

"El anterior criterio fue reiterado posteriormente en la Sentencia No. C-179 de 1994, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Gaviria Díaz al estudiar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción, donde expresó en relación con los gobernadores y los alcaldes como agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en el respectivo territorio, que:

"(...) Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1o. C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al tenor del artículo 303 de la Carta, "el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público" mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador." (sent. C-032/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

"Allí mismo, señaló la sentencia en relación con el literal k) del artículo 38 del citado proyecto:

"Yerran los intervinientes citados en sus argumentaciones, pues si bien es cierto que en el numeral 6o. del artículo 277 de la Constitución se asigna a la Procuraduría General de la Nación, la facultad de "ejercer preferentemente" el poder disciplinario sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, cualquiera que sea su denominación (trabajadores oficiales, empleados públicos, funcionarios públicos, servidores públicos, etc.), no es menos cierto que es la misma Carta la que autoriza al Presidente de la República, para que "en los casos taxativamente señalados por la ley" suspenda o destituya a los gobernadores (art. 304 C.N.), e idéntica atribución se les confiere no solamente al Presidente de la República sino también a los Gobernadores en relación con los alcaldes, tal como se lee en el artículo 314 ib" (negrillas y subrayas fuera de texto).

"Se concluye entonces, que la Carta Política otorgó al legislador la facultad para establecer las causales en virtud de las cuales hay lugar a la suspensión o destitución de los alcaldes cuando estos incurran en faltas disciplinarias durante el ejercicio de su mandato, por lo que lo preceptuado en el numeral segundo del artículo 104 acusado, no hace cosa distinta que adoptar los mecanismos que hacen propicio el ejercicio efectivo de las sanciones determinadas por la Procuraduría General de la Nación, que deben ser acatadas por el Presidente de la República y los gobernadores de departamento, en los términos señalados en la Constitución Política".

Los anteriores argumentos nos llevaron a proponer la exequibilidad de la norma acusada.

Finalmente, los suscritos Magistrados ponemos de presente la existencia de una clara y protuberante contradicción entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia No. C-229/95, de la cual nos apartamos.

En efecto, en la parte motiva de la citada providencia, se expresa lo siguiente:

"... Y, de otro lado, el Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes, ya sea a solicitud de la Procuraduría, ya sea como producto de una investigación disciplinaria autónoma del propio poder ejecutivo, ya sea por orden judicial, en aquellos eventos en los cuales la ley haya establecido causales taxativas y dentro de los ámbitos materiales señalados anteriormente por esta sentencia" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Empero, en la parte resolutive se declara la inexequibilidad del numeral 2o. del artículo 104 de la Ley 136 de 1994, norma que precisamente permite al Presidente de la República y a los gobernadores destituir a los alcaldes a solicitud de la Procuraduría General de la Nación. Luego, con fundamento en lo afirmado en la parte motiva de la providencia, la norma ha debido declararse exequible.

Con nuestro acostumbrado respeto,

Santa Fé de Bogotá, Mayo 31 de 1995,

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 07:09:50