

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: Doctor **RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009)

Radicación núm.: 110010324000200300428 01

Actor: **CARLOS MARIO ISAZA SERRANO.**

La Sala decide en única instancia la demanda que en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo ha sido interpuesta para que se declare la nulidad parcial de una resolución expedida por la Procuraduría General de la Nación.

I.- LA DEMANDA

El ciudadano **CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**, en uso de la acción instituida en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda para que en proceso de única instancia la Sala acceda a las siguientes

1. Pretensiones

Que declare la nulidad de la Resolución núm. 191 de 1 de abril de 2003 expedida por la Procuraduría General de la Nación, *“Por medio de la cual se adopta la Guía del Proceso Disciplinario para la Procuraduría General de la Nación”*.

2. Hechos de la demanda

En ellos el actor se refiere a los fundamentos normativos y fines invocados para la expedición del acto acusado, así como a sus antecedentes administrativos, a lo cual agrega comentarios sobre su contenido, del cual dice que *“La Guía del Proceso Disciplinario es un verdadero compendio legislativo, donde el Procurador General de la Nación, mediante acto administrativo, no se limita a reproducir el texto de la Ley 734 de 2002, sino que funge verdaderamente como Legislador; es decir, le usurpa funciones al Congreso de la República, particularmente en lo atinente a vacíos, que en criterio de quienes la elaboraron, deben ser llenados por su propia interpretación y no por vía de las remisiones autorizadas por el artículo 21 de dicho estatuto”*.

A título de ilustración sobre esa afirmación hace alusión a algunos apartes de la Guía relativos a la práctica de pruebas, a las notificaciones, acumulación de expedientes y presentación de alegatos.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Señala como violados los artículos 121, 122, 150, numerales 1 y 2; 189, numeral 11, de la Constitución política; 7, numerales 7 y 41 del Decreto 262 de 2000, por razones que se centran en cuestionar la competencia de la Procuraduría General de la Nación para adoptar la guía mencionada, bajo el argumento de que al ser ésta de forzosa aplicación por las dependencias de dicha entidad que ejerzan función disciplinaria, se está legislando bajo el disfraz de directrices y criterios y so pretexto de llenar vacíos, ya que se disponen pasos y procedimientos que desplazan los señalados en la Ley 734 de 2002 y los demás códigos aplicables por remisión. De esa forma se afecta la estricta reserva legal de que es objeto la materia de que se ocupa la aludida guía.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- La Procuraduría General de la Nación manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto en su expedición el Procurador General de la Nación actuó de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 277 y 278 de la Constitución Política; 74 a 77 del Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002, y 7, numerales 7 y 41 del Decreto 262 de 2000.

Niega que la guía en cuestión sea un ejercicio legislativo ajeno a tales atribuciones, y explica que la inclusión en ella de normas constitucionales

y legales está autorizada en el artículo 41 de la Ley 23 de 1982; que con su adopción se busca que los funcionarios encargados de aplicarlas tuvieran a mano las normas de mayor uso en la materia, así como las orientaciones prácticas y útiles para su ejercicio, siendo un elemento esencial para el efecto los criterios unificados de interpretación de las normas que conciernen a los asuntos disciplinarios. Al respecto cita la sentencia T-1093 de 2004 de la Corte Constitucional.

Por lo demás, se refiere en detalle a los tópicos censurados en la demanda, esto es, comisiones y notificaciones, la acumulación de procesos disciplinarios y el término para alegatos (folios 58 a 83).

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El actor se remite a los argumentos expuestos en el concepto de violación desarrollado en la demanda (folio 136); mientras que la entidad demandada insiste en sus razones de derecho relativos a las facultades constitucionales y legales para la expedición del acto acusado, y solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda (folios 133 y 134).

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación hace un recuento de la actuación procesal, defiende la competencia del Procurador General de la Nación en términos similares a la contestación de la

demanda, y concluye que con la resolución atacada lo único que hace es adoptar una guía u orientación en la que se recogen y se organizan las normas del Código Único Disciplinario y demás códigos aplicables en esa materia, en virtud del artículo 21 de la Ley 734 de 2002 y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, pero no establece nuevas disposiciones. Se limita a citar normas creadas por el legislador, orientar, unificar criterios y facilitar el trabajo de los funcionarios de la entidad, de modo que puede ser asimilada a las denominadas “circulares de servicio”, luego la resolución acusada no es un acto administrativo, por lo cual se debe proferir un fallo inhibitorio.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- La resolución acusada

Se trata de la resolución No. 191 de 11 de abril de 2003, que en su parte resolutive, a la letra dice:

“PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

RESOLUCIÓN NÚMERO 191
(11 DE ABRIL DE 2003)

por medio de la cual se adopta la Guía del Proceso Disciplinario para la Procuraduría General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 7 y 41 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, y

CONSIDERANDO

Que el numeral 7° del artículo 7° del Decreto 262 de 2000 asigna al Procurador General de la Nación la función de "Expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares que sean necesarios para el funcionamiento de la entidad y para desarrollar las funciones atribuidas por la ley".

Que el numeral 41 ibídem establece que corresponde al Procurador General de la Nación "Expedir los planes indicativos y de acción de la entidad, así como los manuales de control interno de gestión, de funciones y requisitos específicos y de procedimientos".

Que mediante resolución 420 del 21 de noviembre de 2000, el Procurador General de la Nación delegó en el Viceprocurador General de la Nación la expedición de los manuales de procedimiento de la entidad y la adopción del plan de mejoramiento continuo aplicable a dichos manuales.

Que por Resolución 176 del 15 de diciembre de 2000, el Viceprocurador General de la Nación, con base en las facultades otorgadas en la resolución 420 de 2000, adoptó el mejoramiento continuo en los procedimientos de la Procuraduría General de la Nación, y en el numeral 6° del artículo 1° señaló las directrices y mecanismos para realizarlo.

Que por Resolución 041 de 2 de marzo del 2001, el Viceprocurador General de la Nación adoptó los procedimientos aplicables en las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación, dentro de los cuales se encuentra el macro proceso disciplinario.

RESUELVE

Artículo 1°. *Adoptar la Guía del Proceso Disciplinario, cuyos procedimientos deberán ser aplicados en todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación que ejerzan función disciplinaria. Hace parte integral de la presente resolución el texto de la Guía contenido en medio magnético.*

Artículo 2°. *La actualización permanente de la Guía del Proceso Disciplinario y su difusión será responsabilidad del Grupo de Relatoría de la Procuraduría General de la Nación.*

Artículo 3°. *La presente resolución rige a partir del 5 de mayo de 2003 y deroga las que le sean contrarias, en especial la resolución 173 del 27 de marzo del 2003 y lo correspondiente al macro proceso disciplinario contemplado en la Resolución 041 del 2 de marzo de 2002.*

Dada en Bogotá a los 11 DE ABRIL DE 2003

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE'

2. Carácter de dicha resolución

Teniendo en cuenta que la misma está conformada por su texto expreso y por la guía, y que en ella se dispone el deber de aplicar los procedimientos contenidos en la guía, es claro que se está ante un acto administrativo de carácter general, pues no cabe discusión sobre su carácter vinculante para los servidores o funcionarios de la Procuraduría general de la Nación a la cual va dirigida, toda vez que con su contenido se predetermina la manera de proceder de los mismos en el ejercicio de sus funciones en desarrollo de los procesos disciplinarios a su cargo.

3.- Los cargos que se le endilgan

El actor le endilga la violación de los artículos 121, 122, 150, numerales 1 y 2; 189, numeral 11, de la Constitución política; 7, numerales 7 y 41 del Decreto 262 de 2000, en síntesis, por falta de competencia del Procurador General de la Nación para adoptar la guía mencionada, ya que con ella está legislando bajo el disfraz de directrices y criterios y so pretexto de llenar vacíos.

Por ende la censura que plantea el actor consiste en que el acto acusado desatiende o resulta contrario a las reglas de competencia y su expedición excede las facultades del Procurador General de la Nación, en especial las invocadas para el efecto.

4. Examen de los cargos

Dicha resolución se sustenta en el numeral 7 del artículo 7 y en el artículo 41 del Decreto 262 de 2000, *“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”*, a los que conviene agregar los numerales 8 y 36 del artículo 7 citado, cuyos textos dicen:

ARTICULO 7o. FUNCIONES. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:

(...)

7. Expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares que sean necesarios para el funcionamiento de la entidad y para desarrollar las funciones atribuidas por la ley.

(...)

18. Coordinar y controlar el cumplimiento de la función disciplinaria.

(...)

36. Expedir, como supremo director del Ministerio Público, las directivas y circulares que resulten conducentes para el ejercicio de las funciones públicas y para prevenir la comisión de faltas disciplinarias de los servidores públicos.”

“ARTICULO 41. Los procuradores judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público, para lo cual intervendrán ante las autoridades judiciales indicadas en los artículos siguientes, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y lo dispuesto por el Procurador General. Igualmente, intervendrán en los trámites de conciliación.

De tales facultades, las descritas en los numerales 7, 8 y 36 del artículo 7 resultan ser la más pertinente al contenido y propósito de real de la resolución acusada, que es el de orientar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios que le corresponden a sus diferentes unidades o dependencias que ejercen esa función en desarrollo de la Ley 790 de 2002.

En ese orden, la Sala encuentra que vistas dichas disposiciones la expedición de la resolución enjuiciada está dentro de las facultades del Procurador de la Nación que le otorga el comentado artículo 7º del

Decreto ley 262 de 2000, situación que es suficiente para despachar desfavorablemente el cargo de violación de ese artículo.

Otra cosa es que lo consignado o compendiado en la guía que mediante ella se adopta, se ajuste o guarden correspondencia exacta con las normas o disposiciones vigentes establecidas en el ordenamiento jurídico en esa materia disciplinaria y que en alguna parte o contenido de dicha guía no exceda o contradiga esa normatividad.

En ese caso, la acción tendrá que dirigirse específica y puntualmente contra la disposición o disposiciones que compiladas en la guía el actor considere extraña o ajena a la normatividad vigente y pertinente al procedimiento disciplinario objeto de la guía, en orden a ser expulsada o excluida de la misma, pues lo que en este caso cabe enjuiciar es la incorporación o compilación de esa disposición en la referida guía, más no su contenido sí es de orden legal, ya que en ese caso su examen le corresponde a la Corte Constitucional por vía del acto del mismo rango legal que originariamente la contiene.

Pero ocurre que en este caso, el actor tiene dirigida la demanda contra toda la resolución, de allí que hubiera aportado su copia con constancia de publicación, empero no la dirige contra la incorporación de una u otra disposición en especial, pese a que censura algunas de ellas, pero a manera de ilustración del concepto de la violación, y no como objeto específico de la demanda, tanto es así que no aportó la copia de las mismas, es decir, que sus textos no militan en el expediente, como lo

dispone el artículo 139 del C.C.A., esto es, en copia idónea, la publicada en el medio oficial respectivo, o autenticada por funcionario competente cuando la publicación se haya hecho por otros medios, lo que además impide su examen.

De esa forma, cabe concluir que la resolución acusada, vista en su conjunto o genéricamente, consulta las normas de competencia señaladas por la Constitución y la ley en materia disciplinaria administrativa del Procurador General de la Nación, luego éste no excede las facultades invocadas para expedirla.

En consecuencia, los cargos de la demanda no tienen vocación de prosperar, de allí que se deban negar sus pretensiones, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda de nulidad presentada por el ciudadano **CARLOS MARIO ISAZA SERRANO** contra la Resolución núm. 191 de 1 de abril de 2003 expedida por la Procuraduría General de la Nación, *“Por medio de la cual se adopta la Guía del Proceso Disciplinario para la Procuraduría General de la Nación”*.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 16 de julio de 2009.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
PIANETA**

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO