Función Pública

Sentencia 155 de 2002 Corte Constitucional

SENTENCIA C-155/02

Referencia: Expediente D-3680

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 200 de 1995 "*Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único*".

Actor: CARLOS MARIO ISAZA SERRANO

Magistrada ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil dos (2002)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano demandó el artículo 14 de la Ley 200 de 1995, "*por la cual se adopta el Código Disciplinario Único*".

Mediante auto del 23 de agosto de 2001, se admitió la demanda y ordenó fijarla en lista, se dispuso correr traslado del expediente al Jefe del Ministerio Público para lo de su competencia y se ordenó enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República, a los señores Presidentes del H. Senado de la República y H. Cámara de Representantes y al señor Ministro de Justicia y del Derecho.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

LEY 200 de 1995

(Julio 28)

"Por la cual se adopta el código disciplinario único"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 14. _ulpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.

III. LA DEMANDA

En criterio del demandante la norma acusada desconoce el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, por las siguientes razones:

En materia punitiva el legislador obra con un espacio relativamente autónomo pero demarcado por las finalidades propias de la axiología superior. Es así como a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes se tipifican conductas prohibidas y se fijan las sanciones acorde con las distintas filosofías imperantes en cada momento histórico.

Frente a la configuración y punición de los tipos sancionatorios, el Estado tiene el deber de interpretar restrictivamente la ley penal y en esta labor debe procurar dar los elementos suficientes de su definición para hacer que el principio de legalidad cumpla, a través de la tipicidad, su función principal de controlar el poder punitivo estatal.

Así los tipos penales y disciplinarios serán las descripciones de las conductas relevantes para el derecho punitivo y si lo que éstos describen son acciones y éstas implican siempre un elemento subjetivo, el tipo siempre implicará necesariamente un aspecto objetivo y otro subjetivo.

Por lo anterior, si bien la diversidad de formas de aparición que adoptan los comportamientos antijurídicos impone la búsqueda de una imagen conceptual lo suficientemente abstracta para poder englobar en ella todos los comportamientos que tengan características esenciales comunes, siempre la definición legal de la desviación y su evaluación en sede de culpabilidad se debe producir no con referencia a figuras de comportamiento empíricas y objetivas, sino conforme a la máxima *nulla poena sine culpa* y para ello el legislador debe suministrar todas las herramientas legales para que en el escenario del proceso disciplinario esta labor no quede al arbitrio del operador jurídico.

El artículo 14 de la Ley 200 de 1995 viola el debido proceso en cuanto respecta al principio de legalidad concretado en la tipicidad y en la exigencia de culpabilidad, porque se limita únicamente a proscribir en materia disciplinaria toda forma de responsabilidad objetiva y a establecer que las faltas sólo son sancionables a título de dolo y culpa, omitiendo consignar elementos consustanciales al principio de culpabilidad como son las indicaciones de cuál es el género de las consagradas en el Código Disciplinario Único y cuál es la excepción.

Operar con la exigencia de culpabilidad en el proceso de tipificación de las faltas disciplinarias nos sitúa en las previsiones del artículo 18 del CDU sobre prevalencia de las normas del Código Penal y de Procedimiento Penal, en la interpretación y aplicación de dicho ordenamiento. Dicha norma dictamina la necesidad de acudir a las construcciones dogmáticas que por remisión ofrece el derecho penal, en cuanto a la definición de las conductas punibles dolosas y culposas (artículos 22 y 23 del C.P.)

El CDU no incluye norma alguna que disponga sobre el carácter general o excepcional de las conductas culposas y su consecuente sanción como sí lo hace el Código Penal y en este sentido habilita al operador jurídico para que vulnerando la Carta Política considere indistintamente la solución al problema desde la alternativa de dos formas conductuales (el dolo y la culpa) con el agravante que hasta la formulación de cargos el disciplinado no tendrá ninguna certeza sobre como debe defenderse. Esta concepción legal desfasa la naturaleza falible del ser humano.

De modo, que sólo puede ajustarse a la Carta Política la culpabilidad concebida en materia disciplinaria bajo las pautas de una declaratoria de una constitucionalidad condicionada, que hiciera extensiva a la ley disciplinaria el régimen excepcional de punición para las conductas culposas que trae el Código Penal.

Por ende, el tipo consagrará una conducta culposa cuando asuma la forma de negligencia, impericia, imprevisión o imprudencia como elemento subjetivo y la exigencia de que el resultado típico se dé por violación del deber objetivo de cuidado y por la falta de previsión del resultado previsible o porque a pesar de haberlo previsto confió en poder evitarlo. En los demás casos el comportamiento será doloso.

Es decir, que cuando el tipo disciplinario admita expresamente la culpa como una de las formas conductuales o como la única, la constitucionalidad solicitada debe consistir en una imputación de tipo culposo y no doloso. Se trata de reconocer un tercer estadio que relativiza la tesis de la conducta dolosa como regla y la culposa como excepción para efectos de punibilidad y que se explica por el carácter neutro que en materia de culpabilidad observa un número considerable de conductas disciplinarias y que hace imperativo analizar su estructura fáctica para establecer si se imputa a título de dolo o de culpa.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la disposición demandada, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

Manifiesta que no es pretensión de la demanda que la Corte retire del ordenamiento jurídico la disposición acusada, sino que la complemente adicionando un contenido normativo a fin de hacer extensivo a la ley disciplinaria el régimen excepcional de punición para las conductas culposas que trae el Código Penal.

Se trata entonces de una demanda inepta puesto que el actor no ataca el precepto por la eventual contradicción normativa con las disposiciones constitucionales, sino por lo que la norma presuntamente debería manifestar y no lo dice. En este sentido la demanda da lugar a un fallo inhibitorio, puesto que resulta improcedente sustentar una pretensión de inconstitucionalidad a partir de contenidos normativos inexistentes o de prejuicios acerca de la aplicación del precepto acusado, tal como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, el interviniente solicita que en subsidio se decrete la constitucionalidad de la norma de acuerdo con los siguientes argumentos:

La norma acusada dispone que es principio rector en materia disciplinaria el elemento de la culpabilidad, para significar que el sujeto de la acción disciplinaria responde por su falta como expresión de una específica intención, quedando así proscrita toda forma de responsabilidad objetiva ya que las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.

El elemento de la culpabilidad es principio medular y núcleo esencial del derecho sancionatorio ya que en presencia de un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el derecho sancionatorio emerge excepcionalmente como una restricción de derechos y libertades en procura de garantizar un interés general, pero sometido a un autocontrol rígido, puesto que el valor de la dignidad humana condiciona la legitimidad de la actuación estatal.

Así, la regla de derecho contenida en el precepto legal acusado desarrolla cabalmente el principio constitucional según el cual toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable.

El titular de la acción disciplinaria no solamente debe demostrar la adecuación típica y la antijuridicidad de la conducta, pues ésta debe afectar o poner en peligro los fines y las funciones del Estado, sino también le corresponde probar la culpabilidad del sujeto pasivo manifestando razonadamente la modalidad de la culpa, para lo cual debe someterse a las nociones del dolo y culpa, en su definición y alcance, contenidas en

el Código Penal.

Por lo anterior, la discusión acerca de si la modalidad culposa debe ser la excepción a la regla general de la culpabilidad es irrelevante toda vez que en razón de los alcances del principio de legalidad de la función pública, el ejercicio de los empleos públicos ha de estar sometido a las funciones detalladas en la ley o reglamento y, por ello, el Código Disciplinario Único señala los deberes, las prohibiciones y las incompatibilidades de los servidores públicos. Cualquier infracción a las anteriores constituye falta, que podrá ser gravísima, en los casos descritos en el artículo 25 *ibidem*, y es criterio para determinar la gravedad o levedad de la falta, el grado de culpabilidad en que incurre el disciplinado.

Respecto de la supuesta omisión legislativa el interviniente considera que una somera lectura de la disposición acusada y su comparación con los artículos 29 y 124 Constitucionales permite concluir que este fenómeno no se presenta toda vez que en materia de responsabilidad de los servidores públicos el legislador goza de una discrecionalidad ampliada.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de apoderado, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Los argumentos en que basa su petición son los siguientes:

El artículo impugnado es desarrollo del derecho fundamental al debido proceso que de conformidad con el artículo 29 superior, se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Cuando el destinatario de la ley disciplinaria ejecuta un hecho típico sin justificación, no revela que haya realizado la comisión de una falta disciplinaria, por cuanto es absolutamente indispensable que el sujeto a quien se le endilga una falta se le debe probar su culpabilidad. Sólo a partir de este momento se puede hablar de la realización de una conducta disciplinaria siempre y cuando se demuestre por parte del operador disciplinario.

La Ley 200 de 1995 adoptó la estructura dogmática-culpabilista, para significar que el elemento culpabilidad se constituye en moldura esencial para edificar la sanción de las faltas a través de un juicio de valores sobre el actuar típico y antijurídico y de la actividad intelectiva y volitiva desarrollada por parte del investigado o disciplinado. Es la culpabilidad sin lugar a equívocos, la motivación del actuar típico y antijurídico y el conocimiento que se tiene por parte del destinatario de ley disciplinaria.

Concluye el interviniente que la presencia de los elementos anteriores (conocimiento y motivación), son los que dan origen a la culpabilidad, la cual puede establecerse en dolo o culpa. De lo contrario conduciría a la inexistencia de la falta disciplinaria.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, con base en los siguientes razonamientos:

1. Para que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso previsto en el artículo 29 Superior, es evidente que debe observarse el principio de legalidad, esto es, que el legislador señale de manera diáfana las conductas que constituyen falta disciplinaria y fije la sanción, pero adicionalmente para endilgar responsabilidad, es imperioso que la falta se haya cometido a título de dolo o culpa, de conformidad con los previsto en el artículo 14 de la Ley 200 de 1995.

2. El artículo 18 del Código Único Disciplinario determina que en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores establecidos en dicho Código, la Constitución Política y las normas de los Códigos Penales, Procedimiento Penal y Contencioso Administrativo. Es pues incontrovertible que la teoría del derecho penal se edifica sobre el principio de culpabilidad, según lo previsto en el artículo 12 de la Ley 599 de 2000, principio que indiscutiblemente debe ser aplicado en materia disciplinaria.

3. Analizada la norma censurada desde la óptica del derecho constitucional no se transgrede precepto alguno, toda vez que de una parte, el legislador estableció la descripción de las faltas disciplinarias y sus correlativas sanciones, en lo que se refiere al aspecto objetivo de las faltas y, de otra, determinó el principio de culpabilidad, es decir, que proscribió de manera perentoria todo tipo de responsabilidad objetiva.

4. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en exigir la culpabilidad como elemento esencial para derivar responsabilidad, o sea que sólo son sancionables las faltas que son cometidas a título de dolo y de culpa para lo cual el operador jurídico debe remitirse a las previsiones del Código Penal y de Procedimiento Penal.

5. No resulta suficiente que se establezca la existencia o comisión de la falta y se determine su autor, sino que se debe determinar la culpabilidad (a titulo de dolo o culpa), para definir el grado de levedad o gravedad de la falta (artículo 27 numeral 1 de la Ley 200 de 1995), todo ello soportado en las pruebas debidamente decretadas, practicadas, controvertidas y allegadas, para proteger las garantías constitucionales del derecho de defensa y presunción de inocencia, previstos en los artículos 29 de la Carta y 3 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que exige que toda providencia debe fundarse en las pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso (artículo 117 de la Ley disciplinaria), respetando siempre la presunción de inocencia contenida en la Constitución Política.

6. De ese modo no era necesario que el legislador determinara frente a cada conducta disciplinaria, pues cada caso concreto, según las circunstancias del mismo, el funcionario competente para imponer la sanción determinará si la misma fue a título de dolo o culpa.

VI.CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución

Política.

2. Asunto previo: necesidad de delimitar las pretensiones de la demanda

Antes de plantear el problema jurídico que debe ser resuelto por la Corte, se considera conveniente hacer notar que en la demanda que suscita la presente causa el actor incurre en una contradicción, toda vez que inicialmente solicita la "*inexequibilidad condicionada*" del artículo 14 de la Ley 200 de 1995, y posteriormente cuando desarrolla su argumentación se refiere a la necesidad de que la Corte haga una "*declaratoria de constitucionalidad condicionada*", para subsanar la supuesta omisión en que incurrió el legislador al dictar el precepto acusado.

En principio esta situación podría generar un pronunciamiento inhibitorio, por cuanto si el actor no tiene claro qué es lo que pretende cuando ejercita la acción de inconstitucionalidad, la Corte no estaría en capacidad de analizar el fondo del asunto y, por ende, proferir una decisión de mérito. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha expresado que en aplicación del principio *pro actione* el examen que se haga de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser tan exigente que se llegue al punto de enervar la efectividad de este derecho político[1].

De ahí que en el asunto bajo revisión deba indagarse qué pretende el impugnante al ejercer la acción y si la demanda realmente contiene cargos de inconstitucionalidad.

Una lectura detenida de la demanda permite colegir que allí se plantean varias omisiones, dos de carácter absoluto, una referida a que "*el CDU no incluye norma alguna que disponga sobre el carácter general y excepcional de las conductas culposas y su consecuente sanción como sí lo hace el Código Penal*" y otra relacionada con la falta de definición de los conceptos de dolo y culpa; y, la de carácter relativo atinente al artículo 14 de la Ley 200 de 1995, que consiste en la falta de regulación de las modalidades del dolo y la culpa en la misma forma como lo hace el Código Penal, defecto que en criterio del actor debe ser subsanado mediante una sentencia de constitucionalidad condicionada que adicione la referida disposición legal con los ingredientes normativos que se echan de menos.

En cuanto a las omisiones de carácter absoluto, es claro que la Corte no puede llevar a cabo un pronunciamiento de fondo dado que según la jurisprudencia en estos eventos carece de competencia ya que no existe un acto que pueda ser confrontado con la Constitución Política[2], así como que tampoco el legislador tiene el deber constitucional de definir en la ley los conceptos de dolo y culpa. Por ello, sobre estos aspectos no se realizará análisis alguno.

En cambio, en relación con la omisión de carácter relativo es procedente un examen de fondo pues se advierte que el demandante señala el artículo 14 del CDU como la norma que contiene la supuesta omisión legislativa, igualmente cita como infringido el artículo 29 de la Carta Política que consagra el debido proceso, indica las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto y finalmente expone una argumentación razonable para sustentar la infracción al mencionado precepto superior.

Para la Corte el cargo específico de inconstitucionalidad expuesto por el demandante consiste en que el artículo 14 del CDU viola el artículo 29 Superior, porque se limita únicamente a proscribir en materia disciplinaria toda forma de responsabilidad objetiva y a establecer que las faltas sólo son sancionables a título de dolo y culpa, omitiendo disponer sobre el carácter general o excepcional de las conductas culposas y su consecuente sanción como sí lo hace el Código Penal en sus artículos 22 y 23, habilitando al operador jurídico para que en contravención al debido proceso (art. 29 de la Carta Política) adopte una solución desde la alternativa de dos formas conductuales, el dolo y la culpa, razón por la cual se hace necesario que se profiera una decisión de constitucionalidad condicionada que "*hiciera extensiva a la ley disciplinaria, el régimen excepcional de punición para las conductas culposas que trae el Código Penal.*"

Todo lo anterior demuestra que la demanda, pese a las inconsistencias advertidas, reúne los requisitos exigidos para efectuar un análisis de mérito respecto de la alegada omisión de carácter relativo.

3. Lo que se debate

Corresponde a la Corte determinar, si como lo afirma el actor, la norma acusada al disponer que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y que las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa, omitió señalar el carácter general o excepcional de las conductas culposas y su consecuente sanción como sí lo hace el Código Penal, habilitando al operador jurídico para que en contravención a la Carta Política adopte una solución desde la alternativa de dos formas conductuales, el dolo y la culpa.

Según el Ministerio de Justicia y del Derecho las pretensiones del demandante no están sustentadas en razones de orden constitucional, sino en contenidos normativos inexistentes y prejuicios acerca de la aplicación del precepto impugnado. No obstante, considera que la norma atacada es constitucional, por cuanto el artículo 14 de la Ley 200 de 1995, es trasunto del precepto 29 de la Carta según el cual toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública considera que el artículo censurado es desarrollo del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, puesto que con arreglo a la norma superior consagra el principio de culpabilidad en el derecho disciplinario.

El Ministerio Público también aboga por la constitucionalidad de la preceptiva acusada, pues considera que al regular el principio de culpabilidad en materia disciplinaria desarrolla el debido proceso contemplado en el canon 29 Fundamental. Además, en su criterio no era necesario que el legislador determinara frente a cada conducta disciplinaria si ella era sancionable bien a título de dolo o culpa, pues se trata de un asunto que le compete determinar al funcionario competente en cada caso concreto.

Con el fin de dilucidar el cuestionamiento central de la demanda, se considera conveniente hacer referencia al principio de culpabilidad en materia disciplinaria. Abordado este asunto, la Corte entrará a definir si existe una omisión que hace inconstitucional el mandato legal acusado.

4. El principio de culpabilidad en materia disciplinaria y el sistema de *numerus apertus* en la incriminación de las faltas disciplinarias

Según lo ha precisado la jurisprudencia, el derecho disciplinario "*...está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan*"[3], lo cual pone de presente que el objeto de regulación del derecho disciplinario es la *conducta* de quienes desempeñan funciones públicas.

Regulación del derecho disciplinario que desarrolla el control que pueden ejercer todas las personas sobre dicha conducta, según se desprende del artículo 92 Superior que dispone "*Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar a la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas*", y el autocontrol que utiliza la administración para garantizar que la función pública se realice de acuerdo a los mandatos constitucionales, y que se constituye en un instrumento institucionalizado a través de los denominados órganos de control interno disciplinario de que da cuenta el inciso 2º del artículo 209 de la Constitución, del Ministerio Público según el artículo 277-6 ibídem que prescribe que entre sus funciones está la de la vigilancia superior "*de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*" en armonía con el artículo 118 idem, y de Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales quienes tienen asignada la competencia para "*examinar la conducta y sancionar la faltas de los funcionarios de la rama judicial*"*de* acuerdo a lo previsto por el artículo 256-3 Superior.

A través del derecho disciplinario se pretende sancionar la conducta de los servidores públicos con el objeto de asegurar el cumplimiento de la función pública que les ha sido atribuida. Así lo establece el artículo 17 de la Ley 200 de 1995 al disponer que "*La ley disciplinaria garantiza el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro. Las sanciones disciplinarias cumplen esencialmente los fines de prevención y garantía de la buena marcha de la gestión pública*".

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° de la Carta los servidores públicos no sólo son responsables por infringir la Constitución y las leyes sino también "*por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*", las cuales no hacen alusión a otra cosa que a los *deberes* que se encuentran establecidos en la ley o reglamento para el desarrollo de la función pública y a cuya observancia se comprometen al prestar juramento en el momento de entrar a ejercer su cargo, según lo enseñan los artículos 122 y 123 de la Ley Fundamental.

Mediante la imposición de esos *deberes* el legislador busca que la conducta de los servidores públicos se oriente hacia las finalidades para las cuales han sido instituidas las autoridades públicas (art. 2 de la C.P.), como son la protección de los derechos y libertades de las personas residentes en Colombia y la de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Es por ello que el artículo 123 Superior dispone que "*Los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad*" y el artículo 209 ibidem establece que la "*la función administrativa está al servicio de los intereses generales*".

También la jurisprudencia ha señalado que, "*la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo*".[4]

En este sentido el artículo 38 de la Ley 200 de 1995 establece que "*constituye falta disciplinaria y por lo tanto da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses*".

Dado que en un Estado de derecho las autoridades solo pueden hacer lo que les está permitido y mandado, el régimen disciplinario se caracteriza porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en *tipos abiertos*[5], ante la imposibilidad del legislador de contar con un detallado listado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos. De ahí que en esta materia se haya reconocido que el "*fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario*"[6]

Entonces, la naturaleza del régimen disciplinario permite solo la tipificación de conductas posibles y de mayor ocurrencia, pero las demás deben recogerse en fórmulas abstractas. Es esta una de las diferencias que presenta el derecho disciplinario con el derecho penal en el que las conductas deben estar determinadas por el legislador para poder ser sancionadas

Ahora bien. El artículo 14 del Código Disciplinario Único acusado, al dispone que "*en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa*", incorpora el principio de culpabilidad tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que " *el hecho de que el Código establezca que las faltas disciplinarias sólo son sancionables a título de dolo o culpa, implica que los servidores públicos solamente pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso - con las garantías propias del derecho disciplinario y, en general, del debido proceso -, y de que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado*"[7].

Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor solo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues como ya se dijo, el principio de la culpabilidad[8] tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que "*el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado*"[9].

Al respecto valga recordar que el artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental del debido proceso, que involucra el principio según la cual "*Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmenteculpable*". Es decir, que en nuestro sistema jurídico ha sido proscrita la responsabilidad objetiva y, por lo tanto, la culpabilidad es "*Supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de*

la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del Estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga"[10].

Ahora bien, teniendo en cuenta que mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador, el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración, también ha adoptado un sistema amplio y genérico de incriminación que ha sido denominado "*numerus apertus*", en virtud del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como "*a sabiendas*", "*de mala fe*", "*con la intención de*" etc. Por tal razón, el sistema de*numerus apertus* supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición.

5. El caso concreto

Es ya doctrina aceptada por la Corte que no toda omisión del legislador está sujeta a control constitucional, pues solamente procede fallar sobre las denominadas omisiones legislativas relativas que se presentan cuando al desarrollar una institución se omite una condición o un ingrediente normativo que debió ser previsto por la ley, dando lugar de esta forma a una violación del Ordenamiento Superior.

Al referirse a este fenómeno, la jurisprudencia constitucional ha identificado algunos supuestos en los que se considera que una omisión legal es relativa, a saber: cuando el legislador ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional o cuando la insuficiencia de regulación o incompleta reglamentación genera violación del derecho a la igualdad o el debido proceso constitucional[11].

Así mismo, la Corte ha expresado que para que pueda declararse una omisión legislativa, y por ende la inconstitucionalidad de la norma que la contiene, es menester que se cumplan estas condiciones: a) que exista una norma sobre la cual se predica; b) que la omisión excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador[12].

Y también ha hecho énfasis en que para pronunciarse sobre la omisión legal relativa "*es necesario que el silencio del Legislador comporte una regla implícita que viole los preceptos superiores, en este caso, que llegue a desconocer el derecho que es objeto de desarrollo legal expreso*". [13]

Hechas estas observaciones, entra la Corte a determinar si tratándose del artículo 14 de la Ley 200 de 1995 el legislador incurrió en una omisión legislativa de carácter relativo que vulnere el Estatuto Superior.

Para la Corte es claro que si bien el actor aduce que el artículo 14 del CDU acusa una omisión consistente en el señalamiento del carácter excepcional de la culpa, no es posible aceptar este planteamiento pues dicho precepto incluye esos dos conceptos fundamentales del principio de culpabilidad con el a fin de garantizar que los servidores públicos no sean sancionados por responsabilidad objetiva, sino que se les demuestre su plena culpabilidad bajo cualquiera de esas dos modalidades, principio éste que irradia todo el régimen disciplinario contenido e la Ley 200 de 1995 y que debe ser tenido en cuenta por el operador jurídico.

Lo anterior en razón a que el legislador en desarrollo de su facultad de configuración adoptó un sistema genérico de incriminación denominado *numerus apertus* por considerar que el cumplimiento de los fines y funciones del Estado -que es por lo que propende la ley disciplinaria (art. 17 CDU)-, puede verse afectado tanto por conductas dolosas y como culposas, lo cual significa que las descripciones típicas admiten en principio la modalidad dolosa como la culposa, salvo en los casos en que no sea posible estructurar esta última modalidad. De ahí que corresponda al intérprete, a partir del sentido general de la prohibición y del valor que busca ser protegido, deducir qué tipos disciplinarios permiten ser vulnerados con cualquiera de los factores generadores de la culpa.

En conclusión, yerra el actor cuando pretende endilgarle al artículo 14 del CDU la violación al debido proceso pues está visto que tal disposición es trasunto del artículo 29 de la Ley Fundamental que exige la determinación de responsabilidad subjetiva como presupuesto para imponer una sanción de naturaleza disciplinaria.

Con fundamento en las anteriores razones, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 200 de 1995.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 200 de *1995* "*por la cual se adopta el Código Disciplinario Único*".

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTA PIE DE PÁGINA

1 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001.

2 Cfr. Sentencias C-543 de 1996. C-073 de 1996. C-540 de 1997. C-635 de 2000, entre otras.

3 Sentencia C-417 de 1993

4 Sentencia C-244 de 1996

5. En sentencia C-404 de 2001 la Corte puntualizó que como los tipos sancionadores administrativos no son autónomos "*Por lo tanto la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente*".

6 Sentencia C-427 de 1994

7 Sentencia C-728 de 2000

8 En relación con el concepto de culpabilidad en el régimen disciplinario, esta Corporación se ha pronunciado en distintas oportunidades. En sentencia Sentencia C-417 de 1993, luego de señalar que el derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan, expresó que "*por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de hacer algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto*". (Se resalta) En Sentencia C-244 de 1996insistió en la necesidad de que los órganos competentes demuestren la conducta imputada: "*Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado. Recuérdese que en materia disciplinaria, la carga probatoria corresponde a la Administración o a la Procuraduría General de la Nación, según el caso; dependiendo de quien adelante la investigación, y son ellas quienes deben reunir todas las pruebas que consideren pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado*". (Se resalta) Y en sentencia C-310 de 1997 definió el concepto de culpabilidad en materia disciplinaria en los siguientes términos:"*La culpabilidad es la misma responsabilidad plena, la cual comporta un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al servidor estatal la realización de un comportamiento disciplinario contrario a las normas jurídicas que lo rigen, dentro de un proceso que se ha de adelantar con la observancia de las reglas constitucionales y legales que lo regulan, garantizando siempre un debido proceso y el ejercicio pleno del derecho de defensa que le asiste al imputado*".

9 Cfr. Sentencias C-195 de 1993, C-280 de 1996, C-306 de 1996, C-310 de 1997, entre otras

10 Cfr. Sentencia C-626 de 1996

11 Sentencias C-543 de 1996 y C-1549 del 21 de noviembre de 2000

12 Cfr. Sentencia C-427 de 2000

13 Cfr. Sentencia C-246 de 2001

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 08:40:04