



Sentencia 1193 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1193/08

Referencia: Expediente D- 7325

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Procedencia por incumplimiento de carga argumentativa

NOTIFICACION EN ESTRADO DE DECISIONES QUE SE PROFIERAN EN AUDIENCIA PUBLICA-No vulnera el debido proceso de los investigados ausentes/DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-No se vulnera por notificación en estrado de decisiones proferidas en diligencias verbales en causa disciplinaria

Las audiencias que se practican dentro del marco de los procedimientos previstos en materia disciplinaria por la Ley 734 de 2002 son conocidas por las partes y su realización no es sorpresiva para ellas. Al conocerlas de antemano, concurren a aquellas con el objeto de ejercer materialmente el derecho a la defensa, garantizado por la Constitución. De ahí que la notificación por estrados, empleada para dar a conocer las decisiones proferidas en las audiencias a las cuales las partes han sido previamente citadas, no puede resultar violatoria del derecho de defensa de los disciplinados y al existir la obligación de que se comunique previamente a las partes la realización de la audiencia, dicha notificación imprime a éstas la obligación de concurrir a la vista. La sanción prevista por el legislador para la ausencia injustificada, es precisamente la disposición que el actor demanda; y debe señalar la Corte que no encuentra que tal sanción -la de perder la oportunidad de interponer recursos- resulte desproporcionada en relación con la obligación que se le ha impuesto a la parte, que previamente ha sido notificada de la existencia de la audiencia. De esta manera, la regulación prevista en el artículo 106 del Código Único Disciplinario es una forma específica de armonización entre las cargas que se les imponen a las partes y el derecho de defensa, que el legislador concibió para estos procesos.

DEBIDO PROCESO-Objeto/DEBIDO PROCESO-Debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas

En términos del artículo 29 de la Carta, el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, poniéndose de presente el amplio carácter de este derecho, en cuanto no restringe el debido proceso a los procedimientos en sentido estricto sino que lo hace extensivo a toda clase de actuaciones. La realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos.

DERECHO DISCIPLINARIO-Función preventiva y correctiva de sus normas

Las normas de derecho disciplinario cumplen finalísticamente un rol preventivo y correctivo, en orden a garantizar la efectividad de los principios y propósitos previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública. Dichas normas, según lo reconoce la jurisprudencia constitucional, constituyen una especie del derecho sancionador del Estado.

DERECHO DISCIPLINARIO-Características/DERECHO DISCIPLINARIO-Contenido

En relación con el contenido y alcance del derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que su ámbito de regulación comprende: (i) las conductas que pueden configurar falta disciplinaria; (ii) las sanciones aplicables según la naturaleza de la falta, y (iii) el proceso, o conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria

DERECHO DISCIPLINARIO Y DERECHO PENAL-Diferencia de trato en materia sancionatoria

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Destinatarios

El Congreso de la República expidió la ley 734 de 2002, contentiva del Código Disciplinario Único, determinando como destinatarios de sus mandatos a los servidores públicos, a los particulares que ejerzan funciones públicas o labores de interventoría en los contratos estatales, a los indígenas que administren recursos del Estado, así como a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Se exceptúan expresamente los miembros de la Fuerza Pública por gozar de un régimen especial

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS-Competencia exclusiva del legislador ordinario

En virtud del principio democrático, en el ordenamiento jurídico colombiano, el establecimiento de un régimen disciplinario constituye un espacio de libre configuración legislativa, pues es en el campo de la deliberación política, en donde se puede establecer, con mayor precisión, el tipo de conductas que resultan ajenas a la consecución de los fines del estado, así como la gravedad social de estas conductas y la consecuente

intensidad de las sanciones aplicables. Ha dejado dicho la Corte que las disposiciones jurídicas relativas a la responsabilidad disciplinaria son de competencia exclusiva del legislador ordinario.

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Reglas que guía su alcance

PROCESOS VERBALES Y ESPECIALES ANTE EL PROCURADOR-Trámite regido por la oralidad y publicidad en audiencias públicas

Referencia: expediente D- 7325

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 106 (parcial) de la Ley 734 de 2002.

Demandante: JAIME ARLEX DÍAZ HENAO

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, d. C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jaime Arlex Díaz Henao solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 106 (parcial) de la Ley 734 de 2002.

Por auto de cinco (5) de junio de dos mil ocho (2008), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia y se corrió traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente.

Mediante Auto del nueve (9) de julio de 2008¹, la Sala Plena de la Corte Constitucional aceptó el impedimento del Procurador General de la Nación y del Viceprocurador, para emitir concepto en el proceso de la referencia, y se autorizó al Procurador General de la Nación a designar un funcionario de ese despacho para este fin.

Así pues, una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, acorde con su publicación en el Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002, y se subrayan los apartes acusados:

LEY 734 DE 2002

(Febrero 5)

Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

(...)

ARTÍCULO 106. NOTIFICACIÓN EN ESTRADO. Las decisiones que se profieran en audiencia pública o en el curso de cualquier diligencia de carácter verbal se consideran notificadas a todos los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes.

III. DEMANDA

El demandante considera que la disposición acusada vulnera el preámbulo de la Constitución Política "en lo que tiene que ver con el orden justo que pregona la Carta"²; también el artículo 2º de la Constitución, cuando este señala que son fines esenciales del Estado "...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida (...) administrativa (...) de la Nación (...) y asegurar (...) la vigencia de un orden justo"³. Por último, considera que atenta en contra del artículo 29 de la Carta, "en punto al derecho de defensa, al debido proceso y a la presunción de inocencia"⁴.

Adicionalmente considera que la norma demandada viola el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" -pertenecientes al bloque de constitucionalidad- en sus apartes relativos a la consagración

del derecho al debido proceso.

El ciudadano Díaz Henao argumenta que el precepto acusado no puede ser justo desde ninguna concepción de la justicia, ya que permite que las decisiones en materia disciplinaria a las que refiere el artículo 106 del Código Disciplinario Único se tomen a "a espaldas" del disciplinado.

También argumenta que es flagrante la violación del derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta Política, ya que, teniendo en cuenta que el artículo 178 de la Ley 734 de 2002 dispone que las decisiones definitivas en materia disciplinaria quedan ejecutoriadas al término de la audiencia y de no ser recurridas, las personas que están sometidas a la investigación de su responsabilidad disciplinaria que no puedan asistir a dichas diligencias, quedan sin la posibilidad de controvertir las decisiones que les atribuyen responsabilidad en el campo disciplinario.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El señor Martín Bermúdez Muñoz, en su condición de miembro designado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene dentro del proceso de la referencia con el objeto de que la Corte declare constitucional la disposición demandada.

El interviniente, señala que la notificación por estrados es empleada comúnmente en nuestra legislación para dar a conocer las decisiones proferidas en las audiencias, a las cuales las partes han sido previamente citadas.

Indica que dicho tipo de notificación no desconoce el derecho al debido proceso de las partes procesales, en la medida en la que las partes han sido previamente informadas sobre la práctica de la audiencia que se va a realizar, mediante un auto o acto debidamente notificado.

Manifiesta que las partes que no concurren a una audiencia que ha sido previamente convocada tienen la carga de asistir a ella y, de no hacerlo, deben soportar las consecuencias desfavorables de su incumplimiento.

También señala, en el sentido de lo anterior, que el debido proceso de las partes se garantiza a través de la debida notificación de la providencia o acto que informa a las partes acerca de la realización de la audiencia en la cual se va a notificar por estrados la futura decisión.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

El señor Carlos Antonio Aldana Sierra, en su calidad de Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene dentro del presente proceso con el objeto de que la disposición demandada sea declarada exequible.

Arguye el interviniente, que el demandante hace de una interpretación errónea de la norma demandada, sin tener en cuenta que tal disposición debe ser considerada dentro del marco normativo de los procesos verbal y especial ante el procurador, previstos en los artículos 175 y ss. de la Ley 734 de 2002.

En concreto señala el contenido del artículo 178 de la ley citada, que permite que, durante el trámite del proceso verbal, el investigador suspenda la audiencia en caso de la violación de algún derecho fundamental -como el derecho al debido proceso- y profiera la decisión pertinente dentro de los dos días siguientes. Así las cosas, en caso de que por causas de fuerza mayor, no esté presente el investigado -comenta el interviniente- la decisión puede ser postergada por dos días, con el objeto de asegurar su asistencia.

También aduce que, así como el investigado dentro de un proceso de carácter disciplinario cuenta con todas las garantías procesales, de orden constitucional y legal, la Ley también le ha impuesto unas obligaciones con el fin de evitar dilaciones injustificadas en el trámite del proceso; una de ellas -señala- es asistir a las audiencias para las cuales es citado o requerido. Si no cumple ese deber -indica- el investigado debe asumir las consecuencias desfavorables que la misma ley señala.

Señala adicionalmente que la expresión "se encuentre o no presente" contenida en el precepto acusado, hace referencia exclusiva a la persona del investigado, "*... mas no a las personas que lo están representando dentro del proceso disciplinario, si se da el caso planteado por el actor, que el defensor de oficio o el designado por el investigado no están presentes en la diligencia, la audiencia simplemente no puede continuar, porque este (sic.) evento sí se vulnerarían los derechos aludidos en la demanda, sin embargo, se repite, la norma expresamente consagra la no asistencia del investigado y no de sus apoderados.*"⁵

3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La ciudadana Piedad Lucía Villarraga Rengifo, en representación del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

Manifiesta la señora Villarraga Rengifo que no puede alegarse, como lo hace el demandante, que la norma demandada sea inconstitucional porque dispone que se notifique en estrados aún a el investigado que no está presente, ya que previamente a la realización de la audiencia, "*...se le da a las partes todas las garantías para que conozcan el proceso, conozcan la fecha de la audiencia, la naturaleza del procedimiento, lo cual impone una carga para el sujeto disciplinable, de asistir a la audiencia y presentar los recursos teniendo en cuenta que se le informó el día y la hora para tomar la decisión que sea.*"⁶

4. Escritos de intervenciones ciudadanas extemporáneas.

Vencido el término de fijación en lista, la Secretaría General de esta Corporación remitió al Despacho del Magistrado Sustanciador otros escritos de intervención ciudadana allegados a dicha dependencia en relación con el proceso objeto de estudio. Las intervenciones extemporáneas corresponden a las siguientes personas:

1. El señor Alex Movilla Andrade, en condición de Decano de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Popular del Cesar. Solicita que la norma sea declarada exequible
2. El señor Gaspar Hernández Caamaño, en representación de la decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Atlántico. Considera que la norma demandada es inconstitucional

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el concepto No. 4626, presentado a la Corte Constitucional el veinticuatro (24) de septiembre de 2008, y dado que los impedimentos presentados por los señores Procurador y Viceprocurador Generales de la Nación fueron aceptados por la Sala Plena de esta Corporación, la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales de la Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible la expresión "o no" del artículo 106 de la Ley 734 de 2002.

En el sentir de la Procuraduría, el procedimiento disciplinario contemplado en la Ley 734 de 2002, se caracteriza por su carácter oral y público. Señala que una de las consecuencias de dicho carácter es que las actuaciones que lo integran se llevan a cabo en audiencias públicas, que a su vez se caracterizan porque las providencias que en ellas se profieren se notifican en estrados, es decir, "*...en el lugar donde se celebran ya se entiende surtidos sus efectos a partir del pronunciamiento de la decisión que contienen*"⁷

Señala el Ministerio Público que en el proceso disciplinario, es menester el cumplimiento de ciertas cargas procesales recíprocas entre el juzgador y las partes. En el sentido de lo anterior -continúa- "*...al juzgador le corresponde el deber de citar de manera adecuada y efectiva a todos los sujetos procesales para la realización de la diligencia verbal respectiva, señalando fecha, hora y lugar para tal efecto, mientras que a las partes les corresponde el deber de asistir cumplidamente y permanecer presentes en la misma hasta tanto finalice, salvo excusa válida para ausentarse, tramitada previamente según las formalidades de la Ley.*"⁸ Señala que el cumplimiento de tales ritualidades está sancionado gravemente por el legislador, que previó graves efectos -la nulidad total o parcial de lo actuado y la imposibilidad de recurrir las decisiones adoptadas durante la audiencia- como consecuencia de su inobservancia.

Así las cosas, opina, si alguna de las partes se ausenta si autorización de una audiencia o diligencia a la que fue convocado debidamente, no resulta válido que posteriormente invoque la ignorancia de lo decidido como un menoscabo arbitrario de su derecho de contradicción, pues tal culpa -señala la Procuraduría- equivaldría a alegar su propia culpa a su favor.

Como consecuencia de las ideas hasta aquí expuestas, el Ministerio Público considera que la sanción o consecuencia adversa por el incumplimiento de las cargas procesales, no deben ser evaluadas frente al daño que su eventual aplicación produzca en el ámbito propio del proceso específico, ya que no puede perderse de vista que su imposición solamente tiene lugar cuando la inasistencia es injustificada, sino que deben tenerse en cuenta los efectos nocivos que prácticas como la sancionada por la norma en comento tienen en relación con la administración de justicia, en general.

Por último reitera el rechazo dirigido contra la acusación formulada contra el artículo 106 del Código Disciplinario Único y señala que la posición contraria "*...constituiría un aval para que la inasistencia a las audiencias públicas y demás diligencias verbales dentro de los procesos disciplinarios, o el retiro de ellas antes de que lleguen a su final, se convirtiera en una estrategia de actividad litigiosa en ese ámbito del derecho*".⁹

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

2. Cuestión previa

Por cuanto la Corte evidencia que, en cuanto a los cargos formulados en relación con la supuesta violación, por parte de la disposición demandada, del preámbulo de la Constitución y del artículo 2º de la misma, el demandante no cumplió con las cargas argumentativas previstas en la jurisprudencia de esta Corporación, en especial el auto A-032 de 2005, se inhibirá de pronunciarse por ineptitud sustancial de la demanda.

3. Problema Jurídico

Corresponde a esta Corporación resolver si el efecto inmediato que produce para todos los sujetos procesales, estén o no presentes, la notificación de decisiones proferidas en diligencias verbales en el marco de un proceso disciplinario, como lo establece el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, vulnera o no el derecho de defensa y el debido proceso de aquellos que no asistan a la diligencia.

Para estudiar el problema jurídico planteado, esta Corporación analizará, la doctrina constitucional en materia de (i) debido proceso, así como lo relativo (ii) a la razón de ser y las características del derecho disciplinario y (iii) la libertad de configuración legislativa en materia de procedimientos disciplinarios y sus límites constitucionales. Por último, abordará el estudio del caso concreto.

4. El debido proceso a partir de la Constitución Política

Dentro de los varios propósitos de la nueva Constitución Política de Colombia, entraña especial relevancia la configuración práctica del debido proceso.

Éste, en términos del artículo 29 de la Carta, se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, poniéndose de presente el amplio carácter de este derecho, en cuanto no restringe el debido proceso a los procedimientos en sentido estricto sino que lo hace extensivo a toda clase de actuaciones. Así pues, "...el debido proceso se erige a partir de la actuación individualmente considerada, que a su turno es susceptible de integrarse con otras actuaciones en una suerte de etapas que progresivamente se estructuran al amparo un procedimiento previamente establecido, redundando ulteriormente como presupuesto básico para la adopción de una decisión que resuelva el caso planteado."¹⁰

Dentro de la interpretación del derecho previsto en el artículo 29 de la Constitución, esta Corte ha señalado que toda persona tiene derecho a presentar peticiones, quejas, demandas y recursos a efectos de que la autoridad competente le resuelva sobre lo pedido con apoyo en las normas vigentes y en las pruebas regularmente allegadas. De manera correlativa, toda persona tiene derecho a contestar, excepcionar, alegar, recurrir, y en general, a defenderse de las peticiones, quejas, demandas y recursos que puedan presentarse en su contra, con fundamento en las normas vigentes y en las pruebas a que haya lugar. De este modo, en el ámbito del debido proceso el primer derecho que asiste a toda persona se desdobra en dos caras de un mismo cuerpo, a saber: postular y excepcionar.

La realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, normas que establezcan y regulen los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, que definan la autoridad competente para conocer y decidir sobre las peticiones y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.

Ahora bien, son múltiples las ocasiones en que esta Corporación se ha pronunciado sobre la naturaleza, sentido y alcance del debido proceso, destacando al efecto sus lineamientos fundamentales. Así por ejemplo, en sentencia T-001 de 1993 se afirmó:

Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material. El derecho al debido proceso comprende los siguientes derechos:

a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces, a obtener de la rama judicial del poder público decisiones motivadas, a impugnar las decisiones judiciales ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer la jurisdicción en determinado proceso de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por el legislador entre los miembros de la judicatura.

c) El derecho a la defensa judicial, entendida como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para hacer oír y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la imparcialidad del juez, funcionario que siempre deberá decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

En sentencia C-540 de 1997 se dijo también:

"El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones¹¹.

Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos

debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija.¹²

Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes."

5. Razón de ser y características del derecho disciplinario

La realización de los fines del Estado demanda tanto la existencia de unos presupuestos institucionales mínimos como la disponibilidad de múltiples instrumentos y medios de orden jurídico y fáctico. Entre los primeros se encuentra la noción de función pública en sus diferentes ámbitos, y entre los segundos es pertinente destacar las medidas de estímulo, al lado de los mecanismos de prevención y corrección de conductas oficiales contrarias a derecho y al servicio mismo

En este sentido, las tareas del Estado se cumplen a instancias de una vocación de servicio que se nutre con los elementos del Estado Social de Derecho, de suyo llamado a concretarse mediante las políticas estatales, la planeación, la legislación, el reglamento, la ejecución y los controles de todo orden. Escenario dentro del cual, al lado de las reglas sobre reconocimiento y estímulo al mérito del servidor público, las normas de derecho disciplinario cumplen finalísticamente un rol preventivo y correctivo, en orden a garantizar la efectividad de los principios y propósitos previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública. Dichas normas, según lo reconoce la jurisprudencia constitucional, constituyen una especie del derecho sancionador del Estado.

En torno a este tema dijo la Corte en sentencia C-948 de 2002:

De tiempo atrás esta Corporación, siguiendo los criterios que ya había enunciado la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, ha señalado que el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o "impeachment"¹³.

También ha señalado la jurisprudencia que si bien hay elementos comunes a los diversos regímenes sancionadores es lo cierto que las características específicas de cada uno de ellos exigen tratamientos diferenciales¹⁴.

En ese orden de ideas, la Corte ha expresado que "entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial - como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal."¹⁵.

En la doctrina¹⁶ se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso - régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta¹⁷), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.

Así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido¹⁸.

4.2.1.2 La especificidad del derecho disciplinario

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado¹⁹. Sin embargo en los otros ámbitos distintos al derecho penal dicha aplicación ha de considerar como lo ha señalado reiteradamente la Corporación, sus particularidades (C.P., art. 29)²⁰.

Dicha especificidad en lo que tiene que ver con el derecho disciplinario ha sido objeto de consideración por esta Corporación en numerosas ocasiones²¹, en las que se ha referido particularmente a tres aspectos que, por lo demás, revisten especial importancia para el examen de los cargos planteados por el actor, ello son (i) la imposibilidad de transportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario, (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria y (iii) la vigencia en el derecho disciplinario del sistema de sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o numerus apertus, por oposición al sistema de números cerrados o clausus del derecho penal.

El derecho disciplinario encuentra especial arraigo en los artículos 124 y 277 de la Constitución, conforme a los cuales le corresponde al Legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Igual predicamento se puede hacer en relación con los particulares que cumplan funciones públicas, quienes por tal circunstancia asumen atribuciones de autoridad con las responsabilidades correlativas que se deriven al tenor del artículo 6 superior²², en concordancia con los artículos 116, 123, 210 y 267 íbidem.

En este orden de ideas el Congreso de la República expidió la ley 734 de 2002, contentiva del Código Disciplinario Único, determinando como destinatarios de sus mandatos a los servidores públicos, a los particulares que ejerzan funciones públicas o labores de interventoría en los contratos estatales, a los indígenas que administren recursos del Estado, así como a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria²³. Se exceptúan expresamente los miembros de la Fuerza Pública por gozar de un régimen especial (arts. 25, 53, 58 y 224 ib.) Código éste que, para su mejor inteligencia y aplicación prevé al tenor de su artículo 21 unas reglas sobre principios e integración normativa, enfatizando así su carácter sistémico a partir del bloque de constitucionalidad²⁴ y frente a otros estatutos de rango legal que al efecto se señalan.

6. La libertad de configuración legislativa en materia de procedimientos disciplinarios, y sus límites constitucionales.

En virtud del principio democrático, en el ordenamiento jurídico colombiano, el establecimiento de un régimen disciplinario constituye un espacio de libre configuración legislativa, pues es en el campo de la deliberación política, en donde se puede establecer, con mayor precisión, el tipo de conductas que resultan ajenas a la consecución de los fines del estado, así como la gravedad social de estas conductas y la consecuente intensidad de las sanciones aplicables²⁵. En este sentido, ha manifestado la Corte:

*"En cuanto a ello hay que decir que el poder legislativo tiene un amplio margen de libertad para establecer el régimen disciplinario y que ese amplio margen es consustancial a un régimen constitucional en cuanto remite la configuración de las reglas de derecho -como supuestos necesarios para la convivencia pacífica- a la instancia del poder público de mayor ascendencia democrática"*²⁶

Esta reserva legal en materia disciplinaria, fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996. En dicho pronunciamiento, dejó dicho la Corte que las disposiciones jurídicas relativas a la responsabilidad disciplinaria son de competencia exclusiva del legislador ordinario²⁷

En relación con el contenido y alcance del derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que su ámbito de regulación comprende: (i) las conductas que pueden configurar falta disciplinaria; (ii) las sanciones aplicables según la naturaleza de la falta, y (iii) el proceso, o "conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria"²⁸.

Ahora bien, según esta Corporación el alcance de la potestad de configuración legislativa se guía por las siguientes reglas²⁹:

- a. La potestad conferida al legislador para establecer los diversos regímenes sancionatorios, se encuentra vinculada a los fines constitucionales del estado y limitada por el respeto a los derechos fundamentales de la persona.
- b. Al determinar la gravedad de las faltas y la intensidad de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad y, especialmente por los principios de lesividad y necesidad.
- c. Dentro de los márgenes señalados, el legislador se encuentra facultado para: "(i) tipificar (...) las faltas disciplinarias en que puedan incurrir los servidores públicos, su grado de intensidad y las sanciones correspondientes, y (ii) establecer el conjunto de enunciados normativos de orden procesal que regulen la facultad constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que con sus acciones u omisiones, transgredan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones asignadas."³⁰, así como (iii) establecer las causales de extinción de la acción o de la sanción penal o disciplinaria.

7. Examen del cargo formulado. Exequibilidad de la expresión demandada.

7.1 El actor demanda la inconstitucionalidad de la expresión "o no" del artículo 106 de la ley 734 de 2002, alegando que dicha norma viola el preámbulo de la Constitución, el artículo 2º de la misma y el derecho fundamental al debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Carta. En su sentir, dado que las decisiones proferidas en diligencias verbales celebradas en el marco de una causa disciplinaria, se entienden notificadas a todos los sujetos procesales una vez pronunciadas, se vulnera el derecho de defensa y, por contera, el derecho al debido proceso de aquellos investigados que se encuentren ausentes en el momento de la diligencia y que, por tal motivo, no tendrán oportunidad de recurrirlas aunque les sean desfavorables.

7.2. Como bien lo señalan los intervinientes dentro del presente proceso, para resolver el cargo formulado por el actor contra la norma demandada, la Sala debe considerar que su ámbito de aplicación se relaciona íntimamente con los procesos verbales y especiales ante el procurador, previstos en los artículos 175 y ss. de la Ley 734 de 2002. Es necesario aclarar que, en relación con dichos procesos, el legislador claramente tuvo a bien establecer que su trámite debía regirse por los principios de la oralidad y publicidad, y que por ende, las audiencias públicas debían ocupar un rol preeminente en su modulación.

Así las cosas, vale traer a colación -dentro de un ejercicio de interpretación sistemática de la disposición demandada- el artículo 177 del Código Disciplinario Único, sobre el procedimiento verbal:

"ARTÍCULO 177. AUDIENCIA. Calificado el procedimiento a aplicar conforme a las normas anteriores³¹, el funcionario competente citará a

audiencia al posible responsable, para que dentro del término improrrogable de dos días rinda versión verbal o escrita sobre las circunstancias de su comisión. Contra esta decisión no procede recurso alguno...." (Subraya fuera del texto original)

También resulta pertinente el artículo 188 del mismo estatuto, referido al Procedimiento Disciplinario Especial ante el Procurador General de la Nación:

"ARTÍCULO 186. NOTIFICACIÓN Y DECLARACIÓN DE AUSENCIA. La decisión que cita a audiencia se notificará personalmente al servidor público investigado, dentro de los dos días siguientes.

Si no se lograre realizar la notificación personal en el término indicado, se fijará edicto por dos días para notificar la providencia. Vencido este término, si no compareciere el investigado, se le designará defensor de oficio, a quien se le notificará la decisión y con quien se continuará el procedimiento, sin perjuicio de que el investigado comparezca o designe defensor. Contra la decisión que cita a audiencia no procede recurso alguno."

Las normas anteriormente transcritas, interpretadas en armonía con la disposición demandada, llevan a concluir a la Sala que las audiencias que se practican dentro del marco de los procedimientos previstos en materia disciplinaria por la Ley 734 de 2002 son conocidas por las partes. Así las cosas, la realización de estas audiencias no es sorpresiva para ellas y, al conocerlas de antemano, concurren a aquellas con el objeto de ejercer materialmente el derecho a la defensa, garantizado por la Constitución. En este orden de ideas, es necesario que la Corte señale con claridad, como lo hicieron el Ministerio Público y los intervinientes en este proceso, que la notificación por estrados, empleada para dar a conocer las decisiones proferidas en las audiencias a las cuales las partes han sido previamente citadas, no puede resultar violatoria del derecho de defensa de los disciplinados.

Ciertamente, al existir en la legislación en comento la obligación de que se comunique previamente a las partes la realización de la audiencia, dicha notificación imprime a éstas la obligación de concurrir a la vista. La sanción prevista por el legislador para la ausencia injustificada, es precisamente la disposición que el actor demanda; y debe señalar la Corte que no encuentra que tal sanción –la de perder la oportunidad de interponer recursos- resulte desproporcionada en relación con la obligación que se le ha impuesto a la parte, que previamente ha sido notificada de la existencia de la audiencia.

Así, en síntesis, la Corte observa que la demanda no está llamada a prosperar porque:

- 1) Las audiencias a las que refiere la demanda no son secretas u ocultas; por el contrario, de acuerdo con la Ley que rige el procedimiento, su realización debe ser informada a los interesados
- 2) En el evento en el que el disciplinado no asista, sus derechos fundamentales, en especial el que refiere a la defensa, están garantizados, pues el ordenamiento mismo prevé el acompañamiento de un defensor de confianza o de oficio, que debe acudir a las audiencias y, en ellas, podrá interponer los recursos que garanticen la defensa técnica del encartado
- 3) Adicionalmente, en caso de inasistencia del inculpado éste, cuando media una razón de fuerza mayor, puede presentar excusa. Ello, de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 734 de 2002, le permitiría asistir, en los dos días siguientes, a la continuación de la audiencia.
- 4) Solamente en el caso en el que el investigado disciplinariamente se ausente sin excusa, debe asumir la carga procesal prevista en el ordenamiento en estos casos; carga consistente en que no podrá presentar recursos contra las decisiones que allí se tomen. Empero, esta carga es proporcionada porque, en el evento descrito, el disciplinado incumple con un deber que ha surgido desde el momento en el que fue enterado de la realización de la audiencia.

Adicionalmente, es necesario reiterar aquí que el legislador goza de libertad de configuración normativa para establecer si, en el trámite de un proceso, los recursos de reposición y apelación pueden instaurarse tanto en la audiencia como con posterioridad a ella.³²

Como se señaló en las consideraciones generales de esta sentencia, en toda regulación procesal debe encontrarse un equilibrio entre distintos derechos y principios, y en este caso el legislador optó por configurar ese balance en la forma en que quedó establecido en los apartes demandados. De esta manera, la regulación prevista en el artículo 106 del Código Único Disciplinario es una forma específica de armonización entre las cargas que se les imponen a las partes y el derecho de defensa, que el legislador concibió para estos procesos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones la Corte declarará que se encuentra inhibida para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de la expresión "o no", contenida en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, por violación del preámbulo y del artículo 2º de la Constitución Política, por ineptitud sustancial de la demanda. También declarará la EXEQUIBILIDAD, por el cargo analizado, de la expresión "o no", contenida en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, por violación del derecho al debido proceso, artículo 29 de la Constitución Política.

VII. DECISIÓN

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

Primero: Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de la expresión "o no", contenida en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, por violación del preámbulo y del artículo 2º de la Constitución Política, por ineptitud sustancial de la

demanda.

Segundo Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado de violación del artículo 29 de la Constitución Política, la expresión "o no", contenida en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹Auto A-160 de 2008. S.V. Jaime Araújo Rentería.

²Folio 3

³Idem.

⁴Idem.

⁵Folio 40

⁶Folio 48

⁷Folio 96.

⁸Folio 97

⁹Folio 100

¹⁰Sentencia T-549 de 2007.

¹¹Ver las Sentencias C-053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

¹²Ver la Sentencia C-467/95, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹³Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, MP Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, MP Antonio Barrera Carbonell.

¹⁴Ver Sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

15Sentencia C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero Esta orientación, de otra parte, coincide con líneas doctrinarias generalmente aceptadas, como pone de presente Ramón Parada cuando expresa que en materia penal el principio imperante debe ser el de reserva absoluta de ley mientras que en materia sancionatoria administrativa debe imperar el principio llamado de "cobertura legal" que "sólo exige cubrir con ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas es decir la tipicidad. Obra citada en la nota 17.

16Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000.

17Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996. Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II "La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional". Arandazi. Madrid. 1996.

18Ver Sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

19Sentencia C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

20Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-195 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

21Al respecto ver la Síntesis efectuada en la Sentencia C- 181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra S.P.V.I. de los Magistrados Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Álvaro Tafur Galvis. Ver igualmente entre otras las sentencias C-708/99 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-155/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-373/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.P.V. de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett.

22Sentencias C-558 de 2001; SU-166 de 1999; C-037 de 2003, entre otras.

23En concordancia con el artículo 38 de la ley 489 de 1998.

24Sentencia C-067 de 2003.

25Sentencia C-884 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

26Sentencias C-391 de 2002 y C-884 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

27Cfr. Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

28Ibidem.

29Sentencias C-290 de 2008 y C-884 de 2007.

30Sentencia C-819 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), tomando a su vez referencias de las sentencias C-341 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-430 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-095 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y C-014 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

31Se refiere la norma al artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

32Sentencia C-803 de 2000.

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 20:04:11