



Sentencia 242 de 2010 Corte Constitucional

SENTENCIA C-242/10

(Abril 7; Bogotá D.C.)

Referencia: Expediente NO. D-7852.

Demanda de inconstitucionalidad: del artículo 175, Ley 734 de 2002 "por la cual se expide el Código Disciplinario Único."

Demandante: DIEGO ALBERTO ZULETA GARCÍA.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

El ciudadano Diego Alberto Zuleta García presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 "por la cual se expide el Código Disciplinario Único". La norma demandada (y las expresiones acusadas, subrayadas), dice:

LEY 734 DE 2002

"*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*"¹.

(5 de febrero)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 175. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO VERBAL. El procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve.

También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esta ley.

En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia.

-

2. Demanda.

El inciso acusado del artículo 175 del C.D.U. es inconstitucional por desconocer los siguientes preceptos de la Carta Política:

2.1. Vulneración del artículo 1º superior: el inciso tercero de la norma que se demanda desconoce el artículo 1º superior por cuanto "al no estipular referentes normativos para la aplicación del procedimiento verbal y dada la vaguedad e imprecisión de la norma, el Congreso le confirió a los jueces disciplinarios un amplio espacio de discrecionalidad y de valoración subjetiva para aplicar dicho procedimiento, con lo cual se vulneran principios del Estado de Derecho, tales como el de legalidad, el debido proceso y el de igualdad".

2.2. Vulneración del artículo 4º superior: el inciso tercero de la norma que se demanda infringe lo dispuesto en el artículo 4º superior pues "al ser la Constitución la norma fundamental del Estado, sus lineamientos deben ser acatados por todos, incluyendo al propio Congreso".

2.3. Vulneración de los artículos 6º, 121, 122, 123 y 150 superiores. Este conjunto de normas sientan el principio de responsabilidad y el principio de legalidad al que deben ajustarse todas las actuaciones de las autoridades estatales. Así las cosas, "los límites del legislador respecto de las leyes relativas al derecho sancionador hacen referencia a un contenido material de las garantías fundamentales que deben respetarse para poder legítimamente aplicar sanciones".

2.4. Vulneración de los artículos 13 y 109 superiores: el demandante estima que uno de los principios guía de la función administrativa es precisamente el principio de igualdad encaminado a garantizar que el Estado se ponga al servicio de los intereses generales de todos los administrados sin excepción. No obstante, cuando la legislación no garantiza suficiente claridad, ello redundó en inseguridad jurídica "al tener los destinatarios de las normas incertidumbre sobre lo reglado, se abre paso a que se vulnere el principio de igualdad".

Algunos organismos de control disciplinario han establecido el alcance de la norma de tal forma que *"siempre se debe adelantar por el procedimiento verbal todas las faltas cuando estén dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, sin importar que se trate de las circunstancias y faltas previstas en los incisos 1º y 2º del artículo 175 del CDU"*. Otros organismos interpretan el precepto en el sentido de que *"solo se tramita por el proceso verbal las faltas previstas en los incisos 1º y 2º ibídem"*. No es de recibo entonces que ante casos y hechos similares se aplique en unas oficinas de control disciplinario el proceso verbal y en otras el proceso ordinario.

2.5. Vulneración del artículo 29 superior. La disposición contenida en el artículo 29 constitucional establece que tanto el procedimiento como las sanciones deben ser fijadas previamente por el Legislador, lo que significa que el Congreso de la República al expedir las leyes, en particular aquellas de naturaleza sancionatoria, debe señalar los ilícitos reprochables, las sanciones *"y los procedimientos que deben seguirse para su aplicación"*. Así, *"cuando el congreso aprobó el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 del código disciplinario único, desbordó sus funciones al dejar la aplicación del proceso verbal a merced del criterio subjetivo del juez disciplinario, toda vez que no especificó los casos en que procede la aplicación de dicho procedimiento, vulnerando así la garantía constitucional del debido proceso"*. En suma, el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 quebranta la garantía del debido proceso *"por falta de determinación de los eventos en que procede tramitar el procedimiento verbal, lo cual viola el principio de legalidad por no concretar previa y claramente el procedimiento a aplicarse, y al no saber el sujeto disciplinable cuál va a ser el trámite que se va a seguir en su caso, tal incertidumbre viola el derecho al debido proceso"*.

3. Concepto del Procurador General de la Nación².

El inciso tercero del artículo 175 del C. D. U. no vulnera el principio de legalidad, ni desconoce el derecho a la igualdad y preserva el principio de seguridad jurídica así como el derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso administrativo. Así, la Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad del precepto acusado, por lo siguiente:

3.1. El caso bajo examen requiere precisar si las expresiones *"en todo caso"* y *"cualquiera que fuera el sujeto disciplinario"* contenidas en el inciso 3º del artículo 175 del CDU son tan confusas e indeterminadas que terminan por comprometer el principio de legalidad y desconocen el debido proceso de los sujetos disciplinados así como su derecho a la igualdad y el principio de seguridad jurídica.

3.2. De manera muy excepcional y limitada, la Corte Constitucional ha admitido que es competente para examinar la constitucionalidad de una decisión judicial o administrativa, bien por cuanto el asunto conlleva la vulneración de un derecho constitucional fundamental (acción de tutela contra decisiones judiciales) o porque compromete la denominada doctrina del derecho viviente³. En esa eventualidad la competencia de la Corte está delimitada *"a que el asunto encierre un problema jurídico de carácter constitucional y no meramente legal de mera apariencia constitucional"*. Por eso, en los casos en que se demanda la inconstitucionalidad de la interpretación legal efectuada por un juez, la demanda debe ser considerada inepta, salvo que tal interpretación entrañe un problema de constitucionalidad que se derive directamente del texto o contenido normativo de la disposición acusada. Así lo determinó la Corte Constitucional en sentencia C-426 de 2002. En dicha ocasión señaló la Corporación que el hecho de que a un mismo texto normativo se le asignen diversos significados o contenidos normativos trae como consecuencia que *"la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trasciende el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores"*. De este modo, cuando quiera que *"una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis del constitucionalidad con el fin de establecer cuál es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política."*.

3.3. Con respecto al artículo 175 del CDU -cuyo inciso 3º fue acusado en la presente ocasión-, ya existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional a raíz de la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra los incisos 2º y 4º del mencionado artículo. En aquella ocasión la Corte declaró la exequibilidad del inciso 2º pero declaró que el inciso 4º no se ajustaba a la Constitución⁴. Luego de efectuar una lectura de la totalidad del artículo 175, metodológicamente debe separarse cada supuesto de aplicación del procedimiento verbal contra los servidores públicos, en las siguientes circunstancias: (a) Flagrancia; (b) Confesión; (c) Faltas leves; (d) Faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, y 62 de esta ley. Los eventos que dan lugar al trámite de faltas gravísimas bajo formas del proceso verbal son aquellos que según la misma Corte Constitucional no *"requieren un amplio debate probatorio por cuanto al momento de valorar la decisión de apertura de la investigación ya son satisfechos todos los requisitos de fondo para proferir pliego de cargos y citar a audiencia"*.

3.4. El hecho de que el operador jurídico disponga de las exigencias para proferir pliego de cargos en tales eventualidades, justifica que se aplique un *"proceso ágil y sumario como el proceso verbal, en el que los términos son claramente cortos pero garantistas"*. Ese fue el motivo que condujo al Legislador a consignar en el inciso 3º acusado que *"en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia"*.

Si se efectúa una lectura detenida del inciso en cuestión la expresión *"en todo caso"* que viene precedida de una enumeración taxativa de casos respecto de los cuales se aplica el procedimiento verbal sumario *"es que fuere cual fuese la falta disciplinaria (leve, grave o gravísima) cuando el operador jurídico encuentre en la indagación preliminar o con las pruebas que acompañen la queja, complacidos los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, entonces se citará a audiencia encauzando el proceso hacia el verbal"*. Desde esa perspectiva, la regla que deriva del inciso acusado es que sólo si hay mérito para proferir pliego de cargos, esto es, cuando: (i) esté objetivamente demostrada la falta y (ii) existe prueba que comprometa la responsabilidad del investigado⁵, puede el operador jurídico aplicar el procedimiento verbal sumario.

Puestas así las cosas, *"no existe un amplio margen de discrecionalidad para el funcionario investigador, pues la norma busca que, cuando exista suficiente material probatorio que demuestre la comisión de la falta y que comprometa la responsabilidad del investigado, se abrevien los*

términos y se agilice el proceso, todo ello en aras de los principios de economía procesal y celeridad". El inciso tercero del artículo 175 no hace más que "agregar a los cuatro supuestos mencionados: flagrancia, confesión, faltas leves, alguna faltas gravísimas asociadas al manejo de la hacienda pública y de los recursos públicos y otras relacionadas con la contratación estatal, [que] opere el proceso abreviado cuando haya mérito para proferir pliego de cargos". Esa comprensión del inciso en comento fue la misma que se aplicó por parte del Ministerio Público en la Resolución 191 del 11 de abril de 2003 cuando se adoptó la Guía del Proceso Disciplinario y se dispuso en el artículo primero que "los procedimientos contenidos en dicho documento serían aplicados por todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación". En dicha Guía se contempló "como causal autónoma para la aplicación del procedimiento verbal la correspondiente al inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002". Esa misma interpretación fue defendida por el Ministerio Público con ocasión del escrito de insistencia presentado ante la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional en el proceso de tutela que culminó con la sentencia T-060 de 2009.

3.5. La fuerza normativa de los incisos 1º y 2º del artículo 175 no depende de lo establecido en el inciso 3º del mismo precepto, pues lo que hace el supuesto normativo contenido en el inciso 3º, es "condicionar la regla de taxatividad establecida en los anteriores, tanto respecto al sujeto disciplinable como al tipo de falta, configurando una causal distinta que busca dotar de celeridad el proceso cuando el operador disciplinario cuente con un material probatorio que le permita bajo el principio de la sana crítica, tener el grado de certeza que daría lugar a proferir un pliego de cargos en el momento de valorar la apertura de la investigación".

3.6. A su vez, el artículo 163 del Código Disciplinario Único establece el contenido de la decisión de cargos⁶ a necesidad de observar los lineamientos trazados por el artículo 163 en punto a los aspectos de obligatoria observancia para estructurar la decisión de cargos muestra cómo únicamente bajo un sustento probatorio robusto puede el operador disciplinario determinar que "objetivamente se encuentra demostrada la falta y existe prueba que compromete la responsabilidad del investigado", es que resulta factible aplicar el procedimiento verbal sumario en los términos del inciso tercero acusado. Carecería de sentido que en un sistema procesal cuya configuración se apoya en los principios de celeridad y economía procesal -sin poner en riesgo el debido proceso y sus garantías procesales-, "que el investigado deba tramitar todas las etapas de un proceso ordinario como la indagación preliminar y la apertura de investigación para luego obtener un pliego de cargos que concluirá, en forma lenta y dispendiosa, con una similar decisión menos pronta y eficaz".

3.7. Por los motivos indicados en precedencia, fijar un alcance restrictivo al supuesto normativo consignado en el inciso 3º del artículo 175 del C. D. U., altera la connotación que buscó atribuirle el legislador al proceso verbal en cuanto "procedimiento eficaz, sencillo y garantista pero fuertemente reparador por su pertinencia para investigar y sancionar las conductas ostensiblemente trasgresoras del régimen disciplinario del servidor público". Así las cosas, el precepto acusado, al contemplar una causal autónoma para la aplicación del procedimiento verbal en los procesos disciplinarios, se ajusta a la garantía del debido proceso así como respeta el derecho a la igualdad y preserva la seguridad jurídica, por lo que la Corte Constitucional debe declararlo ajustado a la Carta Política.

4. intervenciones ciudadanas.

4.1. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Procede la inexequibilidad del precepto demandado por desconocer las garantías del debido proceso administrativo.

4.1.1. El proceso disciplinario se configura teniendo como eje fundamental la denominada "apertura de formal averiguación disciplinaria" a la que hace referencia el artículo 91 del C. D. U.⁷, con los objetivos fijados por el artículo 153 del mismo estatuto⁸ Si "para el momento de la apertura formal de la investigación, que bien pudo haber estado precedida de la investigación preliminar, encuentra el funcionario de conocimiento que se reúnen los requisitos para formular pliego de cargos, según el aparte demandado deberá seguirse trámite verbal; en caso contrario se seguirá el proceso ordinario". Lo anterior, no presenta ningún reparo. Sin embargo, la formulación del pliego de cargos exige valorar de manera objetiva los medios de prueba en los que se sustenta la configuración de la falta disciplinaria que comprometa la responsabilidad del funcionario investigado y añade sobre el particular que: "[l]a valoración probatoria, bajo las reglas de la sana crítica, en conjunto, con aportes del conocimiento privado del juez en lo que atañe a las máximas de la experiencia, es una labor necesariamente subjetiva aunque dentro del marco de la ley; debe señalarse que dicha valoración impone al juzgador el deber de asignar a cada medio probatorio el mérito o poder de convicción que le merecen, que, desde luego puede ser tan distinto cuantos fueren los jueces disciplinarios y, de allí la inseguridad del encartado por lo que atañe a su garantía fundamental de conocer de antemano las reglas de su juzgamiento".

4.1.2. La Corte Constitucional, en la sentencia C-489 de 1997, fija límites al poder de configuración del legislador en el ámbito del debido proceso administrativo⁹ El precepto acusado en la presente ocasión no se ajusta a los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en dicha providencia pues "al sujeto disciplinado le asiste el derecho a conocer, ab initio, quién va a ser el funcionario competente para adelantar la investigación a proferir el fallo, e igualmente, cuál va a ser el trámite que se va a seguir en su caso. No contar con esa certeza viola, sin lugar a dudas, el derecho al debido proceso administrativo". El Congreso no puede "'delegar' en cabeza del Procurador General de la Nación la facultad de determinar la plenitud de las formas propias de cada juicio (art. 29 de la Constitución), so prettexto de avanzar en la aplicación de un procedimiento que desarrolle los principios de oralidad y concentración". (Énfasis añadido por la intervención). Por lo anterior, el inciso tercero del artículo 175 del C. D. U. debe ser declarado inexequible.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas legales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución Nacional.

2. Norma, cargo y problema de constitucionalidad.

2.1. Norma y contexto normativo.

2.1.1. La disposición acusada forma parte de la Ley 734 de 2002 mediante la cual se expide el Código Disciplinario Único (CDU)¹⁰, más

exactamente, del Libro Cuarto, Título XI -Procedimientos Especiales-, artículo 175 que se refiere a la aplicación del procedimiento verbal y determina, en tal sentido, que dicho procedimiento "se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve".

2.1.2. Se tiene, entonces, que el procedimiento verbal sumario se aplica, por una parte, en caso de: (i) flagrancia; (ii) confesión; (iii) falta leve. De otro lado, al tenor del mismo artículo 175 del C. D. U., el procedimiento verbal se aplica respecto de quienes hayan incurrido en las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 del C. D. U¹¹

Por último, según lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 175 mencionado, se aplica el proceso verbal: "[e]n todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia".

2.1.3. En síntesis, el inciso tercero del artículo 175 del C. D. U. -demandado en la presente ocasión-, faculta a las autoridades disciplinarias para aplicar el proceso verbal cuando quiera que dentro del proceso ordinario, al momento de valorarse lo relativo a la apertura de la investigación, se presentan los requisitos sustanciales que permiten proferir pliego de cargos. Estos requisitos son: (i) que esté objetivamente demostrada la falta y (ii) que exista prueba que comprometa la responsabilidad de la persona disciplinada.

2.2. Análisis formal de los cargos.

2.2.1. Pese a que el actor alegó la vulneración de los artículos 1, 4, 6, 121, 122, 123 y 150 superiores, así como la trasgresión de los artículos 13 y 109 superiores, estima la Sala que toda la argumentación desarrollada por el demandante se orienta a fundamentar el cargo por vulneración del artículo 29 de la Carta Política.

En este orden de ideas, es preciso resaltar acá que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado. Y no por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a "razonamientos que no permiten tomar una decisión de fondo".

2.2.2. Esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser "*claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes*"¹²

Pues bien, los cargos serán *claros* si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea -en este caso la Corte Constitucional-, distinga con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente comprensibles.

En cuanto a la *certeza*, los cargos gozarán de esta siempre y cuando se realicen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de estas, efectos que ellas no contemplan objetivamente. En últimas, los cargos serán *ciertos* si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "*texto normativo*". Los supuestos, las conjecturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La *especificidad* como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, indica que estos deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones "vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales" que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser *pertinentes*. A parte de que los cargos no pueden ser vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que estos efectivamente tengan una naturaleza constitucional. Es decir, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Por último, los cargos deben ser *suficientes*, esto consiste en que "*despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional*"¹³

2.2.3. En el caso bajo examen respecto de los cargos elevados por violación de los artículos 1º, 4º, 6º, 121, 122, 123 y 150 superiores, así como la trasgresión de los artículos 13 y 109 superiores, el demandante no aporta argumentos que cumplan con las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los términos en que la jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance de tales requerimientos. Los cargos contra los mencionados artículos fueron planteados todos de manera global y, más que acusaciones en el sentido

estricto del término, hacen referencia a apreciaciones subjetivas del demandante al paso que carecen también de especificidad, pues se formulan de manera general. Si se hace una lectura detenida de los reparos formulados en la demanda, puede constatarse que las acusaciones adquieren fuerza argumentativa y cumplen con las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia únicamente en lo que se refiere al cargo elevado por desconocimiento del artículo 29. Por ese motivo, la Sala restringirá su examen a ese cargo toda vez que es el único que plantea un verdadero problema jurídico con la entidad suficiente para desencadenar el juicio de constitucionalidad. En relación con los demás reparos, inhibirá la Sala un pronunciamiento de fondo por inepta demanda.

2.3. Problema jurídico-constitucional.

2.3.1. Para el demandante, la expresión "*[e]n todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia*" (Ley 734/02, artículo 175, inciso final), desconoce el artículo 29 de la Carta Política, pues no especifica objetivamente la procedencia del proceso verbal y deja al criterio subjetivo del juez disciplinario la determinación del procedimiento disciplinario, desconociendo el derecho constitucional fundamental al debido proceso administrativo.

2.3.2. La cuestión que debe resolver esta Corte consiste en lo siguiente: al conferírsele a las autoridades disciplinarias la facultad de citar audiencia -aplicando el proceso verbal- cuando se presentan los requisitos sustanciales que permiten proferir pliego de cargos, al momento de la apertura de la investigación dentro del proceso ordinario, ¿se desconoce el derecho constitucional fundamental al debido proceso administrativo y, más concretamente, el principio de legalidad del procedimiento aplicable? En otras palabras: el inciso tercero del artículo 175, al contener una norma de carácter sancionador y permitir cambios en "*los procedimientos que deben seguirse para su aplicación*", ¿quebranta el derecho constitucional fundamental al debido proceso administrativo?

3. Cargo Único: Vulneración del artículo 29 constitucional: desconocimiento del debido proceso administrativo.

3.1. El derecho disciplinario y la potestad disciplinaria.

3.1.1. El derecho disciplinario regula el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, esto es, "*la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes*"¹⁴ La potestad disciplinaria ha de ejercerse con atención a los principios de la función administrativa y del servicio público, como a los fines esenciales del Estado: en efecto, la jurisprudencia constitucional ha recordado, desde una óptica administrativa, que el derecho disciplinario "*se manifiesta en la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad)*"¹⁵; así mismo, ha indicado la Corte que "*una indagación por los fundamentos de la imputación disciplinaria remite a los fines del Estado*"¹⁶, de modo que la orientación finalística del ejercicio del poder fija los cimientos en que se apoya la responsabilidad de los servidores públicos. En suma, el sustento de la imputación disciplinaria radica en la necesidad de hacer efectivos tanto los principios de la función administrativa como los fines estatales a que apuntan aquellos, los cuales, a su vez, determinan el ejercicio de las funciones públicas¹⁷.

3.1.2. La potestad disciplinaria se encuentra regida por los principios que regulan el poder sancionatorio del Estado, y su aplicación supone la estricta observancia de las bases que regulan el derecho sancionador, tales como el principio de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, "*con las matizaciones impuestas por su específica naturaleza*"¹⁸. Siendo el derecho disciplinario una de las manifestaciones del *ius puniendo*¹⁹, como derecho administrativo sancionatorio, el ejercicio del poder sancionador del Estado exige la garantía del debido proceso en tales actuaciones administrativas, tal como lo ordena el artículo 29 superior. Con todo, si bien el derecho sancionador administrativo comparte con el derecho criminal un conjunto de elementos no es menos cierto que existen ciertas diferencias en razón de su especificidad: tanto el derecho administrativo sancionador como el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva estatal; pero el primero es un derecho autónomo, con finalidades propias, como el óptimo funcionamiento de las ramas y órganos del Estado y el correcto desempeño de los titulares de la función pública.

3.1.3. En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal²⁰, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular²¹. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión- no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas²². Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) "*los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada*"²³; (ii) "*las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta*"²⁴; (iii) "*la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad*"²⁵. En la misma dirección, ha reiterado la Corte Constitucional que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) "*Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas*"²⁶; (ii) "*Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley*"²⁷; (iii) "*Que exista correlación entre la conducta y la sanción*"²⁸. De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que "*las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica*"²⁹.

En igual sentido, se dijo en sentencia C-762 de 2009, donde se estudiaban disposiciones del Código de ética médica (ley 23 de 1981) acusadas por presunta violación del art. 29 CP: "*como quiera que el Derecho penal a la vez que preserva los bienes jurídicos máspreciados para el ordenamiento y admite la punición más severa, mientras que el Derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de unos deberes y*

obligaciones que someten a servidores públicos o a individuos que ejercen funciones públicas y autoriza la aplicación de sanciones de diferente entidad, sin en todo caso involucrar la libertad personal y de locomoción, es enteramente razonable que existan diferencias en la forma de concebir y ordenar el debido proceso en uno y otro régimen".

3.1.4. Sin perjuicio del rigor diferencial entre el derecho sancionador penal y el administrativo, debe destacarse que la Ley 734 de 2002 contiene un conjunto de principios garantistas, orientados a informar los procedimientos disciplinarios sin distinción. El Libro Primero de la Ley 734 de 2002 contempla la Parte General y el Título Primero de ese Libro establece los principios rectores de la Ley Disciplinaria. El artículo 4º consigna el principio de legalidad de conformidad con el cual "*[e]l servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización*". El artículo 6º contempla el principio de debido proceso que reza: "*[e]l sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público*".

Entre los principios enumerados en esta parte general del C. D. U. se encuentra también el consignado por el artículo 12 que se refiere al principio de celeridad de la actuación disciplinaria, según el cual "*[e]l funcionario competente impulsará oficiosamente los términos previstos*". Según el artículo 16 del C. D. U. la función de la sanción disciplinaria es tanto de orden preventivo como de orden correctivo y se emplea con el propósito de asegurar la aplicación efectiva de los principios y fines establecidos en la Constitución, en la Ley, en los Tratados Internacionales que -añade-, "se deben observar en el ejercicio de la función pública". Finalmente, el artículo 20 resalta que "*[e]n la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen*".

3.1.5. De los referidos artículos del C. D. U. se infiere el carácter garantista que inspira los principios aplicables a todas las actuaciones disciplinarias y que se encuentra en consonancia con lo dispuesto por el artículo 29 de la Carta Política.

3.2. Caso concreto.

3.2.1. ¿Carece el inciso demandado en la presente oportunidad de directrices o criterios normativos que permitan a las personas disciplinadas prever cuál es el procedimiento que habrá de aplicárseles, con ocasión de haber incurrido en faltas disciplinarias distintas a las previstas en los incisos 1º y 2º del artículo 175 de la Ley 714/02? Tal es el punto concreto planteado. Al respecto, algunas de las expresiones utilizadas en el inciso tercero acusado pueden producir sensación inicial de vaguedad o imprecisión -específicamente los vocablos "en todo caso" y "cualquiera que fuere el sujeto disciplinable"-. Con todo, considera la Sala asimismo que una lectura detenida del inciso tercero, en el contexto normativo en el que se inserta, permite descartar el reproche elevado por el actor.

3.2.2. En este lugar debe destacar la Sala dos asuntos de la mayor importancia para solucionar el asunto bajo examen. De un lado, el carácter singular del procedimiento administrativo sancionador que, como se señaló líneas atrás, aplica las garantías propias del derecho penal pero supone la presencia de categorías propias del derecho disciplinario también con unos rasgos específicos que admiten cierto grado de flexibilidad y lo distinguen de aquél en aspectos relevantes. De otro lado y, en estrecha relación con lo anterior, que el procedimiento disciplinario desarrollado por la Ley 734 de 2002 trae una novedad, en el sentido de imbricar los dos procedimientos disciplinarios -el ordinario y el verbal- de manera que cuando se presentan ciertas exigencias, se puede prescindir de determinadas etapas del proceso ordinario con el fin de citar a audiencia y de esta manera asegurar la vigencia de los principios de celeridad y economía procesal. Ello, no sólo concuerda con la finalidad propia del procedimiento disciplinario de asegurar un trámite ágil, eficiente, transparente sino que exige la aplicación de todas las garantías del debido proceso, por manera que no puede afirmarse que se presenta una cambio de reglas procesales en el camino, toda vez que desde un inicio se sabe -pues así lo tiene previsto el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002-, que de presentarse ciertas condiciones, entonces "en cualquier caso" y "cualquiera que sea el sujeto disciplinado" puede citarse a audiencia.

3.2.3. Por otra parte, las condiciones que permiten la imbricación de los dos procesos son muy exigentes y ello se infiere, entre otras cosas, de la lectura del inciso tercero a la luz de lo dispuesto por los demás incisos del mismo artículo 175 de la Ley disciplinaria. El inciso primero, determina que el procedimiento verbal "se aplicará". Ya desde el inicio se muestra el carácter instrumental de dicho procedimiento que deberá ser aplicado en casos muy precisos: (i) "cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta", esto es, en caso de flagrancia o (ii) "cuando haya confesión" o (iii) "cuando la falta sea leve"; (iv) en casos de faltas gravísimas establecidos de manera taxativa en el artículo 48; (v) "en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos".

Como puede constatarse en este último evento, el inciso tercero permite la aplicación del procedimiento verbal en el proceso ordinario por mandato expreso de la ley, cuando se cumplen unas exigencias específicas. Así las cosas, cualquier funcionario público eventual sujeto de acción disciplinaria sabrá por adelantado que si con las pruebas que acompañan la queja o si en desarrollo del proceso ordinario durante la indagación preliminar la autoridad disciplinaria encuentra que se llenan las exigencias sustanciales para proferir pliego de cargos, entonces se podrá citar a audiencia. Desde el comienzo es claro para el funcionario encartado que, de existir prueba fehaciente de la configuración de la falta, podrá aplicarse el procedimiento verbal; en modo alguno se le sume en la incertidumbre jurídica-procesal, pues de antemano -inciso tercero del artículo 175 citado- sabe que ante la existencia de mérito en los elementos de prueba sobre la configuración de la falta y su eventual responsabilidad, el trámite a seguir es el procedimiento verbal. Así, el virtual disciplinado cuenta con tal factor de predictibilidad, sin que pueda alegar que se ha desconocido el derecho al debido proceso administrativo, pues ello no sobreviene de manera repentina ni arbitraria.

3.2.4. Ahora bien, en este lugar es preciso subrayar que mediante sentencia C-1076 de 2002 le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunas normas de la Ley 734 de 2002, entre las cuales estaban el

inciso segundo y cuarto del artículo 175. En aquella ocasión alegó el demandante que el inciso segundo desconocía el artículo 13 superior pues *"a los investigados por la comisión de las faltas gravísimas consagradas en los numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 58 y 62, se les dé un tratamiento diferente a los procesados por las restantes faltas gravísimas contenidas en el artículo 48, si se tiene en cuenta que se trata de situaciones de hecho idénticas"*.

La Corte Constitucional examinó, entonces, si lo establecido en el inciso acusado implicaba dar un trato diferente a procesados sin que mediara motivo alguno que lo justificara a la luz de la Carta Política.

En su concepto, el Jefe del Ministerio Público recordó que la Constitución había reconocido un amplio margen de configuración al legislador en materia de procedimientos aplicables a las formas de cada juicio. Subrayó, no obstante, que dentro de esa esfera de apreciación el Legislador debe *"definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas disciplinariamente, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones y el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados (sentencia C-708 de 1999)"*.

Insistió la Vista Fiscal que al establecer taxativamente los casos que se tramitan por el proceso verbal, estaba determinando de modo inequívoco el procedimiento a seguir. Admitió el Procurador que todas las faltas contempladas en el artículo 48 tienen el carácter de gravísimas. Insistió, sin embargo, en que *"unas y otras difieren totalmente en cuanto a la conducta desplegada por el infractor"* y a renglón seguido afirmó que tales faltas podían clasificarse en: (i) Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal; (ii) Faltas en materia de derechos humanos derecho internacional humanitario; (iii) Faltas relacionadas con el servicio y la función; Faltas relacionadas con el manejo de la hacienda pública; (iv) Faltas relacionadas con el manejo de la hacienda pública; (v) Faltas relacionadas con el manejo de los recursos públicos; (vi) Faltas relacionadas con la contratación estatal; (vii) Faltas relacionadas con el medio ambiente.

El mismo Procurador aceptó que el elemento común a todo este conjunto de faltas respecto de las cuales se aplica el procedimiento verbal era el aspecto probatorio, esto es, que su característica principal consiste en tratarse de conductas *"que no ameritan un debate probatorio como el señalado en el proceso ordinario ya que al momento de valorar sobre la decisión de apertura de la investigación están dados todos los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos y citar a audiencia"*. Esa misma lógica es la que se aplica para los casos de flagrancia y confesión. Por ese motivo no encontró la Vista Fiscal que el inciso en cuestión desconociera el artículo 13 por cuanto la distinción estaba por entero justificada desde el punto de vista constitucional.

En las consideraciones de su sentencia, la Corte Constitucional trajo a colación los antecedentes de la Ley 734 de 2002 y recordó en tal dirección que la voluntad del Legislador había sido *"impregnar de mayor celeridad los trámites disciplinarios, pero bajo determinadas condiciones"*. La Corte acentuó que el procedimiento verbal había sido previsto para casos muy concretos. Compartió la postura de la Vista Fiscal en relación con el amplio margen de configuración que le reconoce la Carta Política al Legislador para *"establecer los diversos procedimientos disciplinarios"* eso sí bajo la condición de no vulnerar principios constitucionales y no desconocer particularmente el principio de igualdad.

De este modo, puntualizó la Corporación que *"prever el adelantamiento de un proceso verbal para determinados casos de faltas disciplinarias gravísimas, cuando la regla general es el proceso ordinario, no constituye un tratamiento desigual injustificado y contrario a la Carta Política"*. También estuvo de acuerdo la Corte con el Procurador en punto al elemento común definitorio de la aplicación del procedimiento verbal: *"se trata de conductas que no ameritan un debate probatorio como el señalado en el proceso ordinario"* por cuanto *"al valorar sobre la apertura de la investigación están dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos y citar a audiencia"*. Justo por el motivo antes expuesto, resolvió la Corte que el inciso segundo respetaba la Constitución y lo declaró exequible.

En lo atinente a la acusación elevada contra el inciso cuarto del mismo artículo 175 la Corte Constitucional llegó –como se verá más adelante– a una conclusión diferente. En aquella oportunidad el demandante estimó que dicho inciso vulneraba los artículos 29, inciso 2º; 123 inciso final y 150 numeral 23 de la Constitución, toda vez que *"le está atribuyendo funciones legislativas al Procurador, en temas de reserva del Congreso"*. Le correspondió, pues, a la Corporación establecer si *"la posibilidad de que en desarrollo de los principios de oralidad y concentración del proceso disciplinario, el Procurador General de la Nación determine en otros eventos la aplicación del procedimiento señalado en el Título XI de la Ley 734 de 2002"* quebrantaba la Constitución.

El Jefe del Ministerio Público destacó la importancia que la Carta Política en varios de sus preceptos le confiere al principio de legalidad en cuanto piedra de toque del Estado de derecho (artículos 1º; 3º; 6º; 121; 122 constitucionales). Según la Vista Fiscal, una de las derivaciones de la aplicación del principio de legalidad consiste en que las normas de derecho positivo establezcan de manera previa *"las conductas punibles y concreten las sanciones que deben ser aplicadas por el operador jurídico en caso de trasgresión"*. El objetivo principal en todo caso debe ser asegurar la preservación del derecho al debido proceso y a la defensa de los eventuales encartados. Recordó el Jefe de Ministerio Público que *"en materia procesal, en lo referente a la administración de justicia, la igualdad se logra al disponer que todos sean juzgados por el mismo procedimiento, pues el resultado de un juicio depende, en gran medida, del procedimiento por el cual se tramite. De allí que si 'todos' están sometidos al mismo proceso para demandar o para defenderse de la demanda, garantiza eficazmente la igualdad"*.

De otra parte, destacó que al establecer el artículo 29 la obligación de que todas las personas sean juzgadas *"con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio"*, con ello se *"destierra de la administración de justicia la arbitrariedad"*. Encontró la Vista Fiscal que no se podía dejar en cabeza de los operadores jurídicos la posibilidad de determinar las reglas que debían observar para administrar justicia en cada caso particular, pues de tal suerte se estaría pasando por encima de la neutralidad del procedimiento o de la neutralidad del derecho procesal cuyo objetivo principal consiste precisamente en garantizar que *"todas las personas sean iguales ante la administración de justicia y tengan los mismos derechos e idénticas oportunidades en orden a lograr el reconocimiento de sus derechos (sentencia C-407 de 1997)"*.

Concluyó el Jefe del Ministerio Público que si bien es cierto el Legislador puede determinar cuáles asuntos –dadas sus características y rasgos **Sentencia 242 de 2010 Corte Constitucional**

peculiares-, debían tramitarse por el procedimiento ordinario y cuáles asuntos debían tramitarse por el procedimiento verbal, dicha facultad no podía ser delegada en el Procurador General de la Nación "para que en cada caso concreto, este funcionario pese a su investidura decida la forma de cada juicio, a la que deberá sujetarse el disciplinado, dado que se vulnera el principio de legalidad y se desconoce la exigencia constitucional conforme a la cual, nadie podrá ser juzgado sin observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio". Por las razones expuestas, estimó la Vista Fiscal que la Corte debía declarar la inexistencia de la facultad del inciso 4º del artículo 175 del C. D. U.

3.2.5. En las consideraciones de su sentencia la Corte Constitucional acogió en todas sus partes el concepto del Procurador. Encontró que en lo concerniente a la regulación de procesos disciplinarios existía reserva de ley, razón por la cual no podía deslegalizarse tal facultad para determinar ponerla en cabeza del Procurador General de la Nación. Además, recalcó la Corte que "al sujeto disciplinado le asiste el derecho a conocer, *ab initio*, quién va a ser el funcionario competente para adelantar la investigación y a proferir el fallo, e igualmente, cuál va a ser el trámite que se va a seguir en su caso. No contar con esa certeza viola, sin lugar a dudas, el derecho al debido proceso administrativo". Por consiguiente, resolvió declarar la inexistencia de la facultad del inciso 4º previsto en el artículo 175 del C. D. U.²⁸.

3.2.6. A propósito de lo hasta aquí expuesto, estima la Sala preciso enfatizar dos aspectos. En primer lugar, que el inciso tercero del artículo 175 del C. D. U. no fue demandado en aquella ocasión, motivo por el cual mal podría afirmarse que existe cosa juzgada. En segundo lugar, que la disposición prevista en el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 plantea una alternativa adicional que no se compara ni con la determinada en el inciso segundo -declarada exequible por el cargo elevado mediante la referida sentencia C-1076 de 2002-, ni con la establecida en el inciso cuarto del artículo 175 -declarada inexistente por la Corte Constitucional en aquella sentencia-. Para decirlo en otros términos: la imbricación del proceso ordinario con aspectos del procedimiento verbal que existe en virtud de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002, no queda al albur de la autoridad disciplinaria. Es decir, no es la autoridad disciplinaria -como lo era el Procurador en el caso del inciso cuarto declarado inexistente-, quien determina de manera subjetiva los casos en que se ha de aplicar o no el procedimiento verbal. El mismo inciso tercero, esto es, la misma Ley, plantea unas exigencias concretas sin cumplimiento de las cuales no podría citarse a audiencia. Y ello compagina con el resto de circunstancias en presencia de las cuales tiene aplicación el procedimiento verbal: permitir a la autoridad disciplinaria aplicar un procedimiento más ágil y rápido cuando quiera que disponga del material probatorio suficiente para otorgar un grado amplio de certeza a la existencia de la falta disciplinaria.

Lo anterior se infiere, como ya lo anotó la Sala, de lo establecido en los otros incisos del artículo 175 con sustento en los cuales el procedimiento verbal se aplica en casos en que no queda duda de la configuración de la falta, sea porque se presentó flagrancia o confesión o se trata de falta leve o de las faltas gravísimas previstas taxativamente en el inciso segundo. En los casos de faltas graves o gravísimas no previstas en el inciso segundo del artículo 175 -casos respecto de los cuales opera la aplicación del inciso demandado- resulta por entero imprescindible que estén dadas exigencias probatorias objetivas para que pueda citarse a audiencia: cuando: (i) esté objetivamente demostrada la falta y (ii) existe prueba que comprometa la responsabilidad del investigado²⁹. No hay tal vacío que permita al operador jurídico decidir de manera subjetiva o arbitraria y tampoco resulta ser un procedimiento extralegal el que se aplica ni basado en la mera liberalidad del funcionario investido de autoridad disciplinaria.

3.2.7. Con todo, mediante sentencia T-060 de 2009 en Sala de Revisión de Tutelas le correspondió a la Corte resolver un asunto en el que se confirmó la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. Subsección "A" en el sentido de restringir la interpretación del inciso tercero del artículo 175 del C. D. U. a los casos contemplados en los dos primeros incisos del mismo artículo³⁰. Ello bajo estricto respeto del principio de autonomía de las decisiones judiciales y entendiendo la Sala de Revisión que en cualquier caso la decisión adoptada por el Tribunal había respetado el debido proceso administrativo cuya vulneración fue alegada por el demandante.

La Sala de Revisión de Tutelas estimó que con la decisión emitida el Tribunal no había incurrido en ninguna causal genérica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Ello, toda vez que "[l]a lectura dada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al inciso tercero del artículo 175 del CDU, responde a una interpretación jurídicamente aceptable". A juicio de la Corte, el "inciso tercero indica que, en cualquiera de las circunstancias a las que se refieren los incisos 1º y 2º del referido artículo 175 del CDU, se deberá citar a audiencia, si al momento de valorar la decisión de apertura de investigación se reunieren los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos. Ciertamente, la norma no está abriendo el procedimiento verbal para tramitar por ésta vía procesos disciplinarios que impliquen faltas disciplinarias distintas a las señaladas taxativamente en los mencionados numerales 1º y 2º del artículo 175 CDU. Así, en el presente caso el procedimiento que debió adelantarse fue el ordinario, contenido artículos 150 y siguientes de la Ley 734 de 2002".

De otra parte, la Corte estimó que también carecía de validez intervenir en el margen de apreciación que le reconoce el ordenamiento jurídico a la autoridad contencioso administrativa para fijar el sentido y alcance de la norma legal disciplinaria. Halló la Corporación que "el juez administrativo, al tiempo de determinar la legalidad de un acto administrativo que encuentra contrario a preceptos superiores, debe proceder a rectificar tal decisión señalando el error e impartiendo las órdenes judiciales pertinentes, con base en las consideraciones jurídicas que la soporten. Y esta actuación no significa invasión de la órbita sancionadora de la entidad que viene enjuiciando disciplinariamente a uno de sus funcionarios. Por el contrario, se trata de garantizar que esa función sancionadora se haya cumplido sin desconocimiento de derechos fundamentales o principios esenciales del debido proceso".

Concluyó la Corte Constitucional que en el caso bajo examen no se había configurado ninguna causal genérica de procedibilidad de la acción de tutela, motivo por el cual en la parte resolutiva de la sentencia debía ordenar que se confirmara el fallo emitido por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Ahora bien, acentuó la Corte que la confirmación se hacía por las razones expuestas en la sentencia, las cuales -a diferencia de lo sucedido en la providencia dictada por el Consejo de Estado-, "afirman la juridicidad de la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales".

No obstante, es preciso resaltar aquí que en esta ocasión se está ante una situación diferente. Ya no se trata de la solución de un caso concreto

en sede de tutela donde de solicita la protección de derechos constitucionales fundamentales supuestamente desconocidos o amenazados de vulneración. Lo que ahora se alega mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y debe constatar la Sala es si el inciso tercero contemplado como supuesto autónomo -y ya no conectado con los dos primeros incisos del mismo artículo 175-, desconoce el debido proceso administrativo. Como se indicará más adelante, existen motivos de peso para considerar que la previsión contemplada en el mencionado inciso tercero armoniza con lo establecido en el artículo 29 de la Carta Política.

3.2.8. El principio de legalidad en el campo del derecho disciplinario tiene unas características específicas que le confieren al Legislador un margen de apreciación más amplio para su diseño (3.1.3 y 3.1.4 de Considerandos), sin obviar por ello la observancia estricta de las garantías del artículo 29 Constitucional. Como se ha dicho, el procedimiento verbal en el ámbito disciplinario administrativo tiene como propósito fundamental "*investigar algunas faltas disciplinarias en un término relativamente corto*"³¹. Sus elementos característicos son la aplicación del principio de oralidad y de concentración así como su tramitación en audiencia pública³².

3.2.9. Para poder comprender de mejor manera los alcances de esta posibilidad que trae la norma prevista en el inciso tercero del artículo 175 del CDU, estima la Sala pertinente hacer una breve referencia a las etapas del proceso disciplinario ordinario. El proceso disciplinario ordinario está previsto en el Libro IV, Títulos IX y X, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto del C. D. U. Según lo allí determinado pueden distinguirse las siguientes etapas: (i) Indagación preliminar³³; (ii) Investigación disciplinaria³⁴; (iii) Evaluación Disciplinaria³⁵; (iv) Auto de cargos³⁶; (v) Etapa de descargos³⁷; (v) Etapa probatoria³⁸; (vi) Etapa de fallo³⁹; (vii) Segunda instancia⁴⁰. Se explicó más arriba, que con miras a otorgar aún mayor celeridad al procedimiento disciplinario, el inciso tercero del artículo 175 -acusado en la presente ocasión-, faculta al funcionario de conocimiento para citar a audiencia -"*en todo caso*" y "*cualquiera que sea el sujeto disciplinado*"-, cuando en el trámite ordinario se cumplan las exigencias para formular pliego de cargos. Desde este horizonte de comprensión, las causales establecidas en los incisos 1º, 2º y 3º del mismo artículo 175 son autónomas y no concurrentes. Como lo resalta la Vista Fiscal en el concepto emitido con ocasión de la presente demanda de inconstitucionalidad, "*basta con que el operador disciplinario verifique la existencia de la flagrancia, o haya confesión, o la falta sea leve o gravísima en los casos señalados, para que se aplique el procedimiento abreviado*". Además, según lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 175, se aplica el procedimiento verbal en el evento en que haya mérito para proferir pliego de cargos.

3.2.10. Tal como se señaló, no encuentra la Sala que le asista razón al demandante cuando alega que el precepto acusado desconoce el debido proceso administrativo, toda vez que desde el comienzo la persona objeto de una eventual actuación disciplinaria está suficientemente advertida de que en caso de incurrir en falta disciplinaria cuando se encuentran bajo hipótesis distintas a las previstas en los incisos 1º y 2º del artículo 175 del C. D. U., se le aplicará el procedimiento verbal, solo si existe mérito para formular pliego de cargos. Considera más bien la Sala que el contenido normativo previsto en el inciso 3º acusado en lugar de desconocer la Constitución persigue un fin constitucionalmente legítimo, cual es, propender porque las actuaciones en materia disciplinaria sean ágiles y se adelanten bajo estricto cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía procesal, celeridad lo que armoniza con el artículo 209 superior y resulta consistente con los objetivos que buscó obtener la Ley 734 de 2002.

3.2.11. En los Antecedentes Legislativos de la Ley 734 de 2002 y, más puntualmente, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Número 62 de 1999 Senado, cuando se alude al procedimiento disciplinario, se enfatiza la mayor celeridad y agilidad que el Legislador quiso conferirle a las actuaciones disciplinarias. Se acentúa sobre el punto lo siguiente: "*en la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño causado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Esta es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto*"⁴¹. En particular, respecto del procedimiento ordinario, indica la Exposición de Motivos que su configuración estuvo inspirada en "*buscar darle celeridad a las actuaciones y evitar la innecesaria dilación de los trámites*"⁴². De esta manera, una vez se cumple el propósito de la indagación preliminar, esto es, la identificación o individualización del autor, se exige abrir la investigación disciplinaria bajo la condición de que "*la información o queja no sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia*". Con ello, acentúa la Exposición de Motivos, se aspira a enmendar "*la malsana costumbre de mantener los procesos indefinidamente en la indagación preliminar, con perjuicio de la eficacia de las investigaciones y de los derechos del investigado*"⁴³. Destaca la Exposición de Motivos que esta manera de concebir el procedimiento disciplinario resulta a todas luces más garantista, pues desde el primer momento se adelanta con conocimiento de la persona investigada, de modo que ésta pueda ejercer su derecho de defensa. Indica, además, que "*con el mismo criterio, se fijó un término de quince días para que, una vez recaudada la prueba necesaria para la formulación de cargos o vencido el término de la investigación, se formule el correspondiente pliego de cargos o se archive la investigación*".

3.2.12. El reparo de falta de precisión y excesiva amplitud que, supuestamente, trae como consecuencia la posibilidad de que la autoridad disciplinaria decida de modo arbitrario el proceso que ha de aplicarse, queda contrarrestado por lo siguiente: (i) el propósito que busca alcanzar la norma es legítimo, desde el punto de vista constitucional, y concuerda además con las finalidades previstas en la Ley 734 de 2002; (ii) lo establecido en el inciso 3º del artículo 175 debe ser leído a la luz de lo dispuesto en el Libro I –contentivo de los principios de los procedimientos disciplinarios sin excepción- y debe ser comprendido como una manera de agilizar las actuaciones disciplinarias, de modo que "*en todo caso*" distinto de los previstos en los incisos 1º y 2º del artículo 175 del CDU, "*cualquiera que sea el sujeto disciplinado*" si se dan los requisitos sustanciales para levantar pliego de cargos se puede citar a audiencia. Adviéntase, de otra parte, que la eventualidad prevista en el inciso tercero acusado está precedida en el caso del procedimiento ordinario –que es en virtud de la imbricación que tiene lugar por mandato legal donde precisamente tiene aplicación el contenido normativo de dicho inciso-, de un conjunto de etapas que amplían las garantías de la persona disciplinada. Únicamente cuando se halla verificada objetivamente la falta y existe prueba que compromete la responsabilidad de la persona disciplinada, y sólo ante una eventualidad tal, puede el funcionario de conocimiento citar a audiencia.

3.2.13. Puestas las cosas de esta manera, estima la Sala que en el caso bajo examen el cargo elevado en la demanda no está llamado a prosperar, pues el precepto acusado contempla los elementos básicos para que no quede al arbitrio de la autoridad judicial la fijación del

procedimiento a seguir. Si bien el contenido normativo del inciso 3º del artículo 175 del C. D. U. obliga –como suele suceder con las normas que integran el derecho disciplinario– a consultar otras normas contempladas en la Ley 734 de 2002, existen criterios suficientes para establecer con claridad y de manera previsible en qué casos –distintos a los previstos en los incisos 1º y 2º del mismo artículo 175–, se aplica el proceso verbal y debe cumplirse lo consignado en el artículo 163 del CDU: *"La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: 1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. // 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. // 3. La identificación del autor o autores de la falta. // 4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta. // 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. // 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código. // 7. La forma de culpabilidad. // 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales"*.

3.2.14. No puede por consiguiente aducirse que el señalamiento del procedimiento a seguir en la actuación disciplinaria permanezca en la esfera subjetiva y eventualmente arbitraria de la autoridad judicial. En otras palabras, existen suficientes criterios en la Ley 734 de 2002 que permiten determinar la aplicación del proceso verbal, asegurando con ello el respeto por el derecho constitucional fundamental al debido proceso administrativo. Queda pues de relieve que –como lo indica la Vista Fiscal–, *"no existe un amplio margen de discrecionalidad para el funcionario investigador, pues la norma busca que, cuando exista suficiente material probatorio que demuestre la comisión de la falta y que comprometa la responsabilidad del investigado, se abrevien los términos y se agilice el proceso, todo ello en aras de los principios de economía procesal y celeridad"*.

3.2.15. El contenido normativo en el inciso atacado tampoco supone recorte alguno de los derechos de defensa de las personas eventualmente disciplinadas, quienes pueden solicitar pruebas, controvertirlas y están también facultadas instaurar recursos contra la decisión adoptada. A lo anterior se agrega que de todas maneras al proceso verbal se aplican estrictamente los principios y garantías establecidas en el Libro I de la Ley 734 de 2002 así como las consignadas en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Ahora bien, podría admitirse en gracia de discusión que el procedimiento ordinario es más garantista porque es más dilatado. No considera la Sala que en los casos previstos por el inciso tercero del artículo 175, la extensión del proceso pueda tener como consecuencia una mayor garantía del debido proceso y ello por cuanto se trata de casos en los que existen elementos de prueba robustos y objetivos que permiten a la autoridad disciplinaria tener certeza suficiente sobre la configuración de la falta. De esta manera, la extensión del procedimiento lo que hace es dilatar en el tiempo una decisión que debe ser rápida y eficaz sin agregar nada más, pues ya el funcionario tiene claridad en relación con la estructuración de la falta.

Por el contrario y como ya atrás se mencionó, estima la Sala que lo dispuesto en el inciso cuestionado contribuye a realizar una finalidad constitucionalmente legítima, cual es, garantizar la agilidad y oralidad en las actuaciones disciplinarias. Ello compagina también con el propósito buscado por la Ley 734 de 2007 y armoniza con el artículo 1º de la Ley 1285 de 2009 Estatutaria de la Administración que reza: *"La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria. // Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos"*.

4. Conclusión.

A juicio de la Sala el precepto acusado no solo concuerda con lo dispuesto en el artículo 29 superior sino que su aplicación resulta por entero razonable, tanto más si se piensa en la necesidad de asegurar una actuación disciplinaria ágil, transparente efectuada bajo cumplimiento de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal, que son también los que se busca garantizar al emplear el principio de oralidad en los trámites y actuaciones judiciales y disciplinarias.

Con apoyo en las consideraciones efectuadas en precedencia, procede la Sala a declarar la exequibilidad del inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 por el cargo analizado en la presente sentencia.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 *"por la cual se expide el código Disciplinario Único"*, por el cargo analizado en la presente sentencia.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002.

²Concepto No. 4859 el Procurador General de la Nación.

³"La doctrina del derecho viviente, acogida por esta Corte, pero desarrollada igualmente por otros tribunales constitucionales, busca dos propósitos esenciales: (i) armonizar el carácter abstracto del control constitucional con los significados concretos y efectivos que adquieren las disposiciones jurídicas demandadas en la práctica jurídica y social; y (ii) armonizar el reconocimiento y protección de la autonomía de los funcionarios judiciales en la interpretación de la ley con la función que corresponde a esta Corte de guardar la integridad y supremacía de la

Constitución". Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2004.

⁴Sobre este extremo dijo la Corte: "El inciso 4º del art. 175 de 2002 consagra, a favor del Procurador General de la Nación, la facultad de determinar otros casos, además de los establecidos en el mismo artículo, en los cuales se aplicará el procedimiento verbal y no el ordinario. La Corte considera contraria a la Carta Política esta disposición por las siguientes razones: // En materia de procesos disciplinarios existe reserva legal, en el sentido de que corresponde al legislador determinar todo lo referente al funcionario competente para adelantarlo, así como las reglas, trámite, etapas, recursos y efectos de estos trámites administrativos". Citando la sentencia C-489 de 1997 prosiguió: "Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos. Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango constitucional, su regulación le corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad". // Concluyó que: "al sujeto disciplinado le asiste el derecho a conocer, ab initio, quién va a ser el funcionario competente para adelantar la investigación y a proferir el fallo, igualmente, cuál va a ser el trámite que se va a seguir en su caso. No contar con esa certeza viola, sin lugar a dudas, el derecho al debido proceso administrativo" // En efecto, no podía el Congreso de la República "delegar en cabeza del Procurador General de la Nación la facultad de determinar la plenitud de las formas propias de cada juicio (art. 29 de la Constitución), so pretexto de avanzar en la aplicación de un procedimiento que desarrolle los principios de oralidad y concentración. // Por las anteriores razones, la Corte Declarará inexequible el inciso 4º del artículo 175 de la Ley 734 de 2002". Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1076 de 2002.

⁵ "ARTÍCULO 162. PROCEDENCIA DE LA DECISIÓN DE CARGOS. El funcionario de conocimiento formulará pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra esta decisión no procede recurso alguno".

⁶"ARTÍCULO 163. CONTENIDO DE LA DECISIÓN DE CARGOS. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: //1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. // 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. // 3. La identificación del autor o autores de la falta. // 4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta. // 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. // 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código. // 7. La forma de culpabilidad. // 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales".

⁷ "ARTÍCULO 91. CALIDAD DE INVESTIGADO. La calidad de investigado se adquiere a partir del momento de la apertura de investigación o de la orden de vinculación, según el caso. // El funcionario encargado de la investigación, notificará de manera personal la decisión de apertura, al disciplinado. Para tal efecto lo citará a la dirección registrada en el expediente o a aquella que aparezca registrada en su hoja de vida. De no ser posible la notificación personal, se le notificará por edicto de la manera prevista en este código. // El trámite de la notificación personal no suspende en ningún caso la actuación probatoria encaminada a demostrar la existencia del hecho y la responsabilidad del disciplinado. Con todo, aquellas pruebas que se hayan practicado sin la presencia del implicado, en tanto se surta dicho trámite de notificación, deberán ser ampliadas o reiteradas, en los puntos que solicite el disciplinado. // Enterado de la vinculación el investigado, y su defensor si lo tuviere, tendrá la obligación procesal de señalar la dirección en la cual recibirán las comunicaciones y de informar cualquier cambio de ella. // La omisión de tal deber implicará que las comunicaciones se dirijan a la última dirección conocida".

⁸"ARTÍCULO 153. FINALIDADES DE LA DECISIÓN SOBRE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA. La investigación disciplinaria tiene por objeto verificar la ocurrencia de la conducta; determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió, el perjuicio causado a la administración pública con la falta, y la responsabilidad disciplinaria del investigado".

⁹ "Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos. Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango constitucional, su regulación corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad".

¹⁰El CDU está integrado por cuatro libros.

¹¹ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) 2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político (...) 4. Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función (...) 17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales. Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses; 18. Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señaladas en las normas vigentes; 19. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Amenazar, provocar o agredir gravemente a las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones; 20. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley; 21. Autorizar o pagar gastos por fuera de los establecidos en el artículo 346 de la Constitución Política; 22. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten

vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes; 23. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); (...) 32. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello; 33. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley; 35. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo; 36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado; 39. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley (...) 46. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto; 47. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción; 48. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave; 52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz; 54. No resolver la consulta sobre la suspensión provisional en los términos de ley; 55. El abandono injustificado del cargo, función o servicio; 56. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa; 57. No enviar a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria del fallo judicial, administrativo o fiscal, salvo disposición en contrario, la información que de acuerdo con la ley los servidores públicos están obligados a remitir, referida a las sanciones penales y disciplinarias impuestas, y a las causas de inhabilidad que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las declaraciones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía; 58. Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente; 59. Ejercer funciones propias del cargo público desempeñado, o cumplir otras en cargo diferente, a sabiendas de la existencia de decisión judicial o administrativa, de carácter cautelar o provisional, de suspensión en el ejercicio de las mismas (...) 62. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral (...).

¹²Corte Constitucional. Sentencia C- 1052 de 2001.

¹³Ibíd. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C- 918 de 2002, C- 150, C- 332 y C- 569, estas últimas de 2003.

¹⁴Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2004.

¹⁵Esta Corporación ha sostenido que el sujeto disciplinable tiene derecho a "la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción; la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones" Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-301de 1996 y T-433 de 1998; C-818 de 2005 y C-1011 2008.

¹⁶ "Una indagación por los fundamentos de la imputación disciplinaria remite a los fines esenciales del Estado pues una democracia constitucional como la colombiana, no obstante las imperfecciones que puedan advertírselle y las múltiples limitaciones con que se cuenta para darle cabal desarrollo, está concebida, entre otras cosas, para servir a la comunidad, promover la prosperidad general; garantizar a todas las personas la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2003.

¹⁷"[Los funcionarios estatales] deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario. De allí que la antijuridicidad de la falta disciplinaria remita a la infracción sustancial del deber funcional a cargo del servidor público o del particular que cumple funciones públicas".

¹⁸Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2003.

¹⁹Por ejemplo en la sentencia C-818 de 2005 sostuvo esta Corporación: "Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador". Véase también las sentencias C-214 de 1994, C-948 de 2002, C-406 de 2004.

²⁰Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 2008.

²¹Cfr. Corte Constitucional, Sentencia 564 de 2000.

²²Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004.

²³Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004, reiterada en sentencia C- 343 de 2006 y en sentencia C-1011 de 2008.

²⁴Sobre éste punto en particular, la Corte ha afirmado que "debido a que el derecho administrativo sancionador tiene adicionalmente más controles para evitar la mera liberalidad de quien impone la sanción, como por ejemplo las acciones contenciosas administrativas, y dado que la sanción prevista no afecta la libertad personal de los procesados, la Corte ha aceptado que en el derecho administrativo sancionatorio, y dada la flexibilidad admitida respecto del principio de legalidad, la forma típica pueda tener un carácter determinable. Posibilidad que no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular. Por ello, la Corte ha sido cuidadosa en precisar, que si bien es posible la existencia de una forma típica determinable, es imprescindible que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico, establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa, como ha sido reiterado con insistencia" (Subraya por fuera del texto original). Corte Constitucional. Sentencia C- 406 de 2004.

²⁵Ibíd.

²⁶Ibíd.

²⁷Sentencias C-921 de 2001, C - 099 de 2003, C-406 de 2004 y C- 343 de 2006.

²⁸En suma afirmó la Corte lo siguiente: "[e]l inciso 4º del art. 175 de 2002 consagra, a favor del Procurador General de la Nación, la facultad de determinar otros casos, además de los establecidos en el mismo artículo, en los cuales se aplicará el procedimiento verbal y no el ordinario. La Corte considera contraria a la Carta Política esta disposición por las siguientes razones: // En materia de procesos disciplinarios existe reserva legal, en el sentido de que corresponde al legislador determinar todo lo referente al funcionario competente para adelantarlos, así como las reglas, trámite, etapas, recursos y efectos de estos trámites administrativos". Citando la sentencia C-489 de 1997 prosiguió: "Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos. Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango constitucional, su regulación le corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad". // Concluyó que: "al sujeto disciplinado le asiste el derecho a conocer, ab initio, quién va a ser el funcionario competente para adelantar la investigación y a proferir el fallo, igualmente, cuál va a ser el trámite que se va a seguir en su caso. No contar con esa certeza viola, sin lugar a dudas, el derecho al debido proceso administrativo" // En efecto, no podía el Congreso de la República "delegar en cabeza del Procurador General de la Nación la facultad de determinar la plenitud de las formas propias de cada juicio (art. 29 de la Constitución), so pretexto de avanzar en la aplicación de un procedimiento que desarrolle los principios de oralidad y concentración. // Por las anteriores razones, la Corte Declarará inexistente el inciso 4º del artículo 175 de la Ley 734 de 2002".

²⁹"ARTÍCULO 162. PROCEDENCIA DE LA DECISIÓN DE CARGOS. El funcionario de conocimiento formulará pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra esta decisión no procede recurso alguno".

³⁰En sentencia T-060 de 2009 le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la solicitud de tutela presentada por la Superintendencia de Sociedades contra la decisión emitida por la Sección Segunda Subsección "A" del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca mediante la cual dicha entidad anuló la sanción disciplinaria impuesta por la Superintendencia de Sociedades a un funcionario suyo a quien halló responsable de la comisión de una falta a título de culpa grave, descrita en el numeral 7º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 según el cual: "[a] todo servidor público le está prohibido: (...). 7. Omitir, negar, retardar o entrablar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado." El motivo de la sanción impuesta por la Superintendencia de Sociedades al funcionario fue que no había dado trámite a algunos radicados que le fueron asignados desde el año 2001. El funcionario instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que el procedimiento aplicado para tramitar la investigación disciplinaria por parte de la Superintendencia de Sociedades fue verbal cuando -a juicio del funcionario-, dicha investigación ha debido adelantarse por el procedimiento ordinario. Para el funcionario, la lectura del inciso tercero del artículo 175 del C. D. U. que efectuó la Superintendencia fue equivocada. La Sección Segunda Subsección "A" del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca resolvió anular la sanción impuesta por la Superintendencia de Sociedades, para lo cual adoptó la interpretación del funcionario. Estimó que "no era posible haber agotado la investigación por el proceso verbal para el presente caso, en tanto la falta endilgada al funcionario se había calificado de grave, lo que conducía a que el proceso disciplinario se agotara por el procedimiento ordinario". La Superintendencia de Sociedades inconforme con la decisión resolvió instaurar acción de tutela. Consideró que el Tribunal había efectuado una interpretación errónea del precepto contenido en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 y en tal sentido había incurrido en una causal genérica de procedibilidad de la acción de tutela sustentada en el defecto sustantivo. Adujo que la interpretación de conformidad con la cual "sería posible tramitar por el proceso verbal cualquier actuación disciplinaria, respecto de cualquier sujeto disciplinable y con ocasión de cualquiera clase de falta disciplinaria cometida, siempre que en la indagación o con las pruebas que acompañan la queja estuviesen dados los presupuestos para proferir pliego de cargos, que no son otros que los previstos en el artículo 162 de la misma ley", era la correcta por lo que el Tribunal accionado había incurrido en defecto sustantivo. Los jueces de tutela resolvieron negar el amparo impetrado. Argumentaron que el juez administrativo se restringió a cumplir con su tarea, es decir, ejerció el control de legalidad de los actos atacados y con ello no incurrió en "ejercicio de arbitrario o abiertamente contrario a derecho de la función judicial".

³¹ Cfr. www.procuraduria.gov.co. Además del proceso verbal y ordinario, el C. D. U. prevé el proceso especial ante el Procurador General de la

Nación; el proceso que debe aplicar el Congreso de la República cuando investiga disciplinariamente a los magistrados de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación.

³²El procedimiento verbal en el campo del derecho disciplinario se puede activar en las siguientes eventualidades: (i) durante la evaluación de la queja; (ii) en la indagación preliminar o investigación disciplinaria; (iii) en el auto de citación a audiencia que debe emitirse en cualquiera de los casos previstos por el artículo 175 del C. D. U.

³³Cuya duración es de seis meses y para algunas faltas de doce meses. "ARTÍCULO 150. PROCEDENCIA, FINES Y TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar. // La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. // <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar. En estos eventos la indagación preliminar se adelantará por el término necesario para cumplir su objetivo. // En los demás casos la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses". <Inciso CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE. Aparte tachado INEXEQUIBLE> Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado que considere necesario para determinar la individualización o identificación de los intervenientes en los hechos investigados. // La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos. // PARÁGRAFO 1o. Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna. // PARÁGRAFO 2o. Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación".

³⁴Cuya duración es de nueve meses y para algunas faltas de diez y seis meses. "ARTÍCULO 152. PROCEDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA. Cuando, con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar, se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el funcionario iniciará la investigación disciplinaria".

³⁵Cuya duración es de quince días. "ARTÍCULO 161. DECISIÓN DE EVALUACIÓN. Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, dentro de los quince días siguientes, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos contra el investigado u ordenará el archivo de la actuación, según corresponda, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 156". El artículo 162 dispone por su parte que: "ARTÍCULO 162. PROCEDENCIA DE LA DECISIÓN DE CARGOS. El funcionario de conocimiento formulará pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra esta decisión no procede recurso alguno". "ARTÍCULO 163. CONTENIDO DE LA DECISIÓN DE CARGOS. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: // 1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. // 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. // 3. La identificación del autor o autores de la falta. // 4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta. // 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. // 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código. // 7. La forma de culpabilidad. // 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales".

³⁶"ARTÍCULO 165. NOTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS Y OPORTUNIDAD DE VARIACIÓN. El pliego de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. // Para el efecto inmediatamente se librará comunicación y se surtirá con el primero que se presente. // Si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal. // Las restantes notificaciones se surtirán por estado. // <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y de ser necesario se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas, el cual no podrá exceder la mitad del fijado para la actuación original".

³⁷Para efecto de lo cual se cuenta con diez días. "ARTÍCULO 166. TÉRMINO PARA PRESENTAR DESCARGOS. Notificado el pliego de cargos, el expediente quedará en la Secretaría de la oficina de conocimiento, por el término de diez días, a disposición de los sujetos procesales, quienes podrán aportar y solicitar pruebas. Dentro del mismo término, el investigado o su defensor, podrán presentar sus descargos".

³⁸Que se extiende hasta por 90 días. "ARTÍCULO 168. TÉRMINO PROBATORIO. Vencido el término señalado en el artículo anterior, el funcionario ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conductancia, pertinencia y necesidad. // Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa días. // Las pruebas decretadas oportunamente dentro del término probatorio respectivo que no se hubieren practicado o aportado al proceso, se podrán evacuar en los siguientes casos: // 1. Cuando hubieran sido solicitadas por el investigado o su apoderado, sin que los mismos tuvieren culpa alguna en su demora y fuere posible su obtención. // 2. Cuando a juicio del investigador, constituyan elemento probatorio fundamental para la determinación de la responsabilidad del investigado o el esclarecimiento de los hechos".

³⁹Para lo cual se cuenta con 20 días.

⁴⁰Para la que se prevé un término de 90 días.

⁴¹Gaceta del Congreso 291, del día jueves 27 de julio de 2000, p. 27.

⁴²Ibíd.

⁴³Ibíd.

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 04:15:45