



Sentencia 306 de 2012 Corte Constitucional

SENTENCIA C-306 DE 2012

SENTENCIA C-306 DE 2012

(Bogotá D.C., 26 de abril de 2012)

Referencia: Expediente D- 8692

Demanda de inconstitucionalidad: contra los artículos 47, 48 y 49 (parciales) de la Ley 1474 de 2011.

Actor: Javier Andrés Alfonso Martínez

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Javier Andrés Alfonso Martínez, en ejercicio de acción pública en defensa de la Constitución Política (CP; art. 40.6), demandó la inconstitucionalidad parcial de los artículos 47, 48, y 49 de la Ley 1474 de 2011.

1. Texto normativo demandado.

El texto de las normas mencionadas es el siguiente (subrayados los apartes demandados):

LEY 1474 DE 2011

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

(...)

"ARTÍCULO 47. PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA. El artículo 122 de la Ley 734 quedará así:

Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió. El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación por parte del Procurador General de la Nación, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.

PARÁGRAFO 2o. El plazo para proceder a la revocatoria será de tres (3) meses calendario.

ARTÍCULO 48. COMPETENCIA. El artículo 123 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

PARÁGRAFO. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente.

ARTÍCULO 49. CAUSAL DE REVOCACIÓN DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS. El artículo 124 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

En los casos referidos por las disposiciones anteriores, los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse. Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

2.1. Pretensión.

El actor solicita sean declarados inconstitucionales los apartes subrayados de los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1474 de 2011 por considerar que vulneran los artículos 29 y 228 de la Constitución Política.

2.2. Vulneración del artículo 29 de la Constitución Política

2.2.1. Los apartes demandados vulneran el artículo 29 de la Carta Política, esto es, el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, al desconocer los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica: un servidor público, luego de haber sido sometido a una rigurosa investigación disciplinaria que culmina con una decisión absolutoria o de archivo, se encuentra expuesto a ser juzgado dos veces por el mismo hecho, en la medida en que su proceso pueda reabrirse en virtud de la revocatoria de dicha decisión; y la seguridad jurídica, es un principio que deviene del derecho al debido proceso estructurado en el carácter constitucional del Estado Colombiano, y que obedece a la estabilidad del derecho, su creación particular y la certidumbre que arroja la aplicación de las normas.

2.2.2. La vulneración al derecho a un debido proceso también se estructura cuando el operador disciplinario, en cualquier momento, por su mera voluntad o por la petición de un tercero, puede decidir el cambio de su decisión de manera subjetiva y arbitraria.

2.2.3. Específicamente, el instituto de la cosa juzgada goza de las características de inmutabilidad y obligatoriedad, tornando irreversibles las decisiones adoptadas en las controversias disciplinarias. Los efectos de cosa juzgada devienen en disposiciones de orden constitucional y legal que impiden reiniciar controversias finalizadas acorde con el desarrollo de la ritualidad procesal respectiva, pues el objeto de dicha garantía le imprime un valor definitivo e inalterable a las decisiones.

2.2.4. En cuanto al principio de seguridad jurídica, *"un servidor público que fue sometido a una rigurosa investigación disciplinaria en la cual fue absuelto, o en su favor se ordenó el archivo definitivo del proceso, con la nueva ley ese fallo o auto que ya había hecho tránsito a cosa juzgada y otorgado a los sujetos procesales estado de seguridad jurídica resulta entonces que no hizo tránsito a cosa juzgada, ni brinda ninguna certeza a los sujetos procesales, toda vez que puede ser revocado unilateralmente por la administración o mejor dicho por el "juez disciplinario" y entonces se reabría el debate procesal vulnerando el principio de la seguridad jurídica y limitando el principio de cosa juzgada a otro tipo de actuaciones y no las disciplinarias, con posterioridad estableciendo que eventualmente el investigado que ya fue absuelto deba ser sancionado"*.

2.3. Vulneración del artículo 228 de la Constitución Política.

Indica que la cosa juzgada es una institución jurídica que tiene como finalidad prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre debates jurídicos ya resueltos, pues al tenor del artículo 228 C.P., las decisiones de la administración de justicia deben ser públicas y *permanentes*.

3. Intervenciones públicas y ciudadanas.

3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho¹.

Las razones por las cuales los textos constitucionales se estiman quebrantados en cada una de las acusaciones planteadas, no cumple con la carga argumentativa mínima indispensable para adelantar un juicio de constitucionalidad.

3.2 Departamento Administrativo de la Función Pública²

Solicitó la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas luego de sostener que (i) no es potestativo para la administración acudir a la revocatoria directa en tanto existen causales taxativas para su procedencia; (ii) la revocatoria es un instrumento de la administración que le da vía libre para revisar sus propios actos los cuales deben tener asidero en la Constitución y (iii) el operador disciplinario debe tener como límites en su actuación, la ley, la jurisprudencia y la doctrina de la remisión constitucional.

3.3. Departamento Nacional de Planeación³.

Solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas impugnadas tras considerar, que los fragmentos acusados de la Ley 1474 de 2011 no se oponen al ordenamiento constitucional y en especial, no alteran las garantías propias y consustanciales a un debido proceso.

3.4. Ministerio de la Protección Social⁴.

Solicita la exequibilidad de la norma por cuanto la posibilidad de revisar una decisión no se puede entender como una violación al debido proceso, ello sería tanto como considerar que al demandar un acto administrativo mediante el cual se profirió un fallo absolutorio se está violando el principio de la cosa juzgada. La decisión de revocatoria directa no implica por sí un fallo en sentido opuesto al inicial, se puede revocar la decisión de manera parcial o total y en este último caso, ordenar su curso con la respectiva investigación, lo que demuestra que no es un proceso diferente como lo exigiría el postulado del *non bis in ídem*.

3.5. Academia Colombiana de Jurisprudencia⁵

Sí existe una inconstitucional en la demanda, pero exclusivamente en cuanto hace al artículo 49 que alude al "*fallo absolutorio*". En cuanto al fallo condenatorio o el auto de archivo, no se ve por qué no puedan ser revocados teniendo en cuenta la motivación establecida en la ley, o sea "*cuando impliquen violación de normas constitucionales o vulneren derechos fundamentales, derechos humanos o el derecho internacional humanitario, al tenor artículos 47, 48 y 49 demandados*".

3.6. Universidad del Rosario⁶

Solicita la inhibición o en su defecto la constitucionalidad de las normas acusadas considerando que la revocatoria en ellas referida no constituye un nuevo juicio, no hay valoración probatoria adicional, simplemente una revisión de la decisión a la luz de los preceptos constitucionales y legales.

4. Concepto del Procurador General de la Nación⁷

Tras solicitar la exequibilidad de los apartes acusados, el Procurador remite a la sentencia C-014 de 2004 respecto a la revocatoria de los fallos absolutorios. En punto a los autos de archivo pone de presente que éstos deben preferirse siempre con arreglo al ordenamiento jurídico. Por ello, si el auto infringe de manera manifiesta las normas en las cuales debe fundarse, ni la autoridad que lo profiere ni la persona que se beneficia de él, pueden asumir que pueda y mucho menos deba, ser inamovible.

Lo mismo ocurre cuando el acto vulnera o amenaza derechos fundamentales. La circunstancia de que un acto así pueda ser revocado, no implica desconocer el principio de seguridad jurídica, pues en un Estado Democrático de Derecho ninguna persona puede afincar su seguridad en un acto irregular, mucho menos, cuando ello implica desconocer el principio constitucional de justicia material.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición contenida en una ley -Ley 1474 de 2011 en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Examen formal de los cargos.

3.1. Encuentra la Corte que la acusación realizada por el accionante en relación con el artículo 29 constitucional, contiene argumentos sobre la presunta vulneración del debido proceso relacionados con la posibilidad de ser juzgado dos veces por un mismo hecho y desconocido en principio del *non bis in ídem*. De otra parte, el cargo formulado se refiere a un texto normativo existente en el ordenamiento jurídico y a su

contenido material y no a deducciones o suposiciones realizadas por el actor. Además, el cargo formulado permite confrontar los apartes de las normas acusadas con disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 29, siendo por lo tanto un cargo de constitucionalidad; y dicha argumentación genera una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada, motivos por los cuales, esta Corporación se pronunciará de fondo, al respecto.

2.2. No así en relación con la posible violación del artículo 228 de la Constitución. Pretender que al tramitar y fallar debates jurídicos ya resueltos se está desconociendo que las decisiones de la administración de justicia deben ser públicas y *permanentes*, implica atribuir al artículo constitucional un sentido que no tiene. En efecto, la *permanencia* a que alude el 228 constitucional, hace referencia a la prestación ininterrumpida y constante de la función pública de la administración de justicia, no al carácter definitivo de sus decisiones. Por tal razón, no se pronunciará la Corte sobre este cargo del demandante.

3. La cuestión de constitucionalidad.

Corresponde determinar si las expresiones demandadas de los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1474 de 2011, al regular la revocatoria directa de los autos de archivo y de los fallos absolutorios en procesos disciplinarios, vulnera el derecho al debido proceso, por la afectación de los principios de cosa juzgada y, específicamente, el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

4. Cargo único: vulneración del artículo 29 de la Constitución Política.

4.1. Marco y alcance de la normatividad demandada.

4.1.1. La Ley 1474 de 2011, de la cual hacen parte los fragmentos acusados corresponde al nuevo Estatuto Anticorrupción que modifica el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80/93 y Ley 1150/07); el Código Único Disciplinario (Ley 734/02); el Código Penal (Ley 599/00); el Código de Procedimiento Penal (Ley 906/04); el Estatuto de Control Interno de las Entidades Públicas (Ley 87/93); la Ley de Acción de Repetición (Ley 678/01); el Régimen de la Administración Pública (Ley 489/98); la Ley 43 de 1990, reglamentaria de la profesión de contador público y la reciente reforma a la salud (Ley 1438/11).

4.1.2. La finalidad de la ley en sus objetivos más destacados puede concretarse en (i) atender las principales causas que generan la corrupción; (ii) cerrar los espacios que se abren los corruptos para usar la ley a su favor; (iii) mejorar los niveles de transparencia en las gestiones de la administración pública en general y (iv) disuadir el accionar de los corruptos, pues la falta de sanción a los actos de corrupción posibilita una percepción de garantía de impunidad que incentiva la comisión de conductas corruptas. En relación al proceso disciplinario, la Ley 1474 de 2011 ajustó las normas del Código Único Disciplinario a las necesidades actuales, dentro de un objetivo de control a las situaciones que desvirtúan la función pública.

4.1.3. Precisamente, en la exposición de motivos al proyecto que se convertiría en la Ley 1474 se expresó lo siguiente:

(...) El presente proyecto de ley busca introducir nuevas disposiciones que se ajusten a las necesidades actuales que la lucha contra la corrupción exige, propendiendo subsanar e integrar aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente. [...]"

Es por ello que se deberán modificar los términos de investigación disciplinaria; de prescripción de la acción pública disciplinaria; actualizar el Código Disciplinario Único con decisiones de la H. Corte Constitucional sobre los institutos de la revocatoria directa, el traslado de alegatos de conclusión, incorporación de medios materiales de prueba y formas de notificación de las decisiones de cierre de investigación y alegatos previos al fallo, que se erigen en baluartes y garantismo para los intervinientes en el proceso disciplinario.⁸ (resaltado fuera del texto).

4.1.4. En ese marco, los artículos 47, 48 y 49, modifican lo dispuesto en los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 734 de 2002, para agregar la posibilidad de revocar los fallos absolutorios y los autos de archivo dentro de las actuaciones disciplinarias, en tanto las disposiciones modificadas del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) sólo consagraban la figura de la revocatoria contra fallos sancionatorios. Todos ellos, susceptibles de revocación directa, por infracción manifiesta de normas constitucionales, legales o reglamentarias, y por afectación manifiesta de derechos fundamentales.

4.1.5. El primer inciso del artículo 47 de la Ley 1474 de 2011 modifica el régimen de la revocatoria directa para admitir que, a la par con los fallos sancionatorios, los autos de archivo puedan ser ahora revocados de oficio o por solicitud del sancionado. Igualmente, se amplió la posibilidad de operar la revocatoria del auto de archivo ante la solicitud del quejoso. Igualmente, el parágrafo 1º de la misma norma se encamina a posibilitar la revocatoria directa del fallo absolutorio o el auto de archivo en casos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.

En cuanto a qué funcionario puede operar la revocatoria, el artículo 48 de la Ley 1474 de 2011 indica que en el caso de los fallos sancionatorios o las decisiones de archivo, esta puede realizarse por parte de los funcionarios que las profieran, sus respectivos superiores funcionales o por el Procurador General de la Nación, mientras que en caso de fallos absolutorios, sólo el Procurador General de la Nación podrá realizar la revocatoria, en los casos relacionados con faltas disciplinarias que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

4.2. La revocatoria directa.

4.2.1. La revocatoria directa se orienta a excluir del ordenamiento un acto administrativo para proteger derechos subjetivos, cuando causa agravio injustificado a una persona. Desde la sentencia C-742 de 1999, viene sosteniendo esta Corporación que la revocatoria directa tiene como propósito dar a la autoridad administrativa la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, no solo con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino también por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. Como se indicó también por la Corte en el fallo mencionado, la revocatoria directa puede entenderse como una prerrogativa de la administración para enmendar sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, cuando atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona.

4.2.2. En materia disciplinaria, la revocatoria directa constituye una excepción a la estabilidad de la decisión ejecutoriada que pone fin al proceso, y se justifica por la importancia de los valores que busca proteger. No se trata de una instancia para controvertir de fondo las providencias, ni un recurso de la vía gubernativa: es un mecanismo de que dispone la administración para el control y la rectificación de sus propios actos, sin que sea preciso para ello acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

4.2.3. La revocación directa de los actos administrativos tiene un carácter extraordinario, en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el mismo, debiendo reunir al menos los requisitos mínimos que el Legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4.2.5. Al garantizar tanto el imperio de la Constitución como los derechos fundamentales, sin duda que la revocatoria, como figura dentro de nuestro ordenamiento, está asociada a la supremacía de la Constitución.

4.3. La revocatoria de los fallos disciplinarios absolutorios y de los autos de archivo, en casos de faltas constitutivas de graves violaciones de los derechos humanos. Sentencias C-14 de 2004 y C-666 de 2004.

4.3.1. La Corte se pronunció sobre la revocatoria directa prevista en los artículos 123 y 125 de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- referidos a los fallos sancionatorios. Las normas acusadas eran del siguiente tenor:

Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá el fallo sustitutivo correspondiente.

Artículo 125. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.
(subrayas fuera de original)

4.3.2. La Corte consideró que la revocación de absoluciones y decisiones de archivo proferidos en casos de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, no contrariaba la Constitución Política. En efecto, la sentencia C-014 de 2004 precisó que este mecanismo excepcional de revisión de las sanciones disciplinarias era extensivo a los autos de archivo y a los fallos absolutorios, cuando la falta disciplinaria investida fuera de aquellas que constituyen infracción de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

4.3.3. En esa oportunidad, la Corte consideró que la figura de la revocatoria directa de actos sancionatorios generaba una tensión entre dos principios constitucionales: el principio de seguridad jurídica y el principio de justicia material. El principio de seguridad jurídica, sostuvo la sentencia, está relacionado con la institución de la cosa juzgada y con la garantía del *non bis in ídem*, y podría llevar a sostener que el fallo absolutorio debe mantenerse en el tiempo como un mecanismo de promoción de los derechos del disciplinado y de la convivencia pacífica. Para resolver la tensión, la Corte comienza por advertir que ninguno de los principios es absoluto:

“El primero, porque la imposibilidad absoluta de remover del mundo jurídico un fallo disciplinario, conduciría en muchos supuestos al sacrificio de la justicia material. Piénsese, por ejemplo, en la imposibilidad de revocar un fallo sancionatorio que se sabe, a buen seguro, fue proferido con manifiesto desconocimiento de la Constitución. Y el segundo, porque en aras de la promoción de un orden justo, a la administración no le está dado desconocer el efecto vinculante de sus propios fallos disciplinarios pues ello desconocería el principio de ejecutoriedad de los actos

administrativos y vulneraría el principio de seguridad jurídica. Piénsese, en este caso, en la incertidumbre generada por la revocatoria generalizada de los fallos disciplinarios.”

4.3.4. Sin embargo, indicó la providencia, el principio de justicia material está relacionado con el principio de vigencia de un orden justo y, por ende, con el imperativo del Estado de promover ese orden y el deber de investigar y sancionar las infracciones a los deberes funcionales imputables a sus servidores. Esto lleva a sostener que un fallo absolutorio expedido de manera irregular no puede convertirse en una garantía de impunidad. A tal razonamiento podría agregarse, al apreciar el segundo principio en tensión, lo correspondiente a los derechos de los afectados con dichas infracciones.

En estos casos, anotó el fallo, no puede el legislador “*ejercer su capacidad de configuración normativa ignorando, en materia de revocatoria de fallos disciplinarios y decisiones equivalentes, el menoscabo inferido con la falta al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, la lesión de bienes jurídicos ajenos y los derechos que les asiste a las víctimas o perjudicados de conocer la verdad de lo acaecido y a que se realice justicia disciplinaria. Luego, si estos derechos pueden verse afectados con un fallo absolutorio o decisión de archivo, el legislador se halla en el deber de suministrar herramientas que le permitan a la misma autoridad disciplinaria ajustar su decisión a la Constitución y a la ley*”. (subraya fuera del original).

Recalcó la providencia que de no proceder de esa manera, se incurriría en claro desconocimiento del efecto vinculante que tienen en el orden interno tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario, a vulnerar los derechos a la verdad y a la justicia que les asiste a tales víctimas o perjudicados con tales faltas disciplinarias y, además, a infringir otros preceptos superiores.

4.3.5. Así, la sentencia la Corte declaró exequibles los apartes demandados del artículo 123 y los citados apartes de los artículos 122 y 124, “*en el entendido que cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación*” (condicionamiento en la parte resolutive de la sentencia C 14/04. Subraya fuera de original).

4.3.6. En la sentencia C- 666 de 2008, la Corte se pronunció sobre la declaratoria de inexecutable del inciso 1 (parcial) del artículo 126 de la Ley 734 de 2002 “*por la cual se expide el Código Disciplinario Único*”, o en su defecto se declarara su executable, en el entendido que las solicitudes de revocatoria en el caso de las faltas disciplinarias que constituyeran violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario como las contempladas en los numerales 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, podrían presentarse sin limitación de términos. En esta ocasión la Corte recordó los siguientes tópicos que interesan por igual al caso bajo examen:

(i) La revocatoria directa es una institución propia del derecho disciplinario, directamente relacionada con la infracción de los deberes funcionales en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas.

(ii) El derecho disciplinario comprende el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias por la infracción de los deberes funcionales en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes teniendo en cuenta la gravedad de la falta cometida. De otro lado, el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario mediante un procedimiento que conlleva el respeto por la dignidad humana y por el debido proceso (legalidad, favorabilidad, ilicitud sustancial, culpabilidad, proporcionalidad, igualdad, debido proceso, presunción de inocencia, gratuidad, celeridad y ejecutoriedad y que culmina con una decisión que constituye cosa juzgada respecto de lo debatido en el proceso)⁹.

(iii) Cuando se trata de faltas disciplinarias por violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, las víctimas o perjudicados, en reconocimiento de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, “*están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario en calidad de sujetos procesales y, en consecuencia, para ejercer todas las facultades inherentes a ellos*”, por lo cual “*la imposibilidad que puedan solicitar la revocatoria del fallo absolutorio, o de la decisión de archivo de la actuación que tiene efectos equivalente, o que tal revocatoria sea declarada de oficio, son decisiones legislativas irrazonables*”¹⁰ (subrayas fuera del original)

4.3.7. En el mencionado fallo, la Corte asumió que desde la sentencia C-014 de 2004 ya era constitucionalmente viable la revocatoria directa de los fallos absolutorios y los autos de archivo, y declaró entonces la executable condicionada de la norma acusada, en el entendido que cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, respecto de las víctimas de las conductas descritas en los numerales 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que no tuvieron la oportunidad de participar en la actuación disciplinaria, el término de 5 años para solicitar la revocatoria directa de decisiones absolutorias, de archivo o con sanciones mínimas respecto de la conducta, debe empezar a contarse desde el momento en que la víctima se entera de la existencia de tales providencias, salvo que haya operado la prescripción de la sanción disciplinaria.

4.3.8. En suma, la jurisprudencia constitucional avaló la conformidad de la revocatoria directa de fallos absolutorios y autos de archivo en procesos disciplinarios, en casos de faltas constitutivas de infracciones al derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

Por lo anterior, la expresión “autos de archivo y fallo absolutorio” objeto de demanda -contenida en el artículo 49 de la Ley 1474 de 2011-, ha de entenderse referida a estos casos de graves violaciones de los derechos humanos, máxime cuando la propia norma alude a “los casos referidos por las disposiciones anteriores” que, como los párrafos de los artículos antecedentes, extienden la revocatoria directa de los fallos absolutorios solamente a casos de graves violaciones de los derechos humanos.

Resta considerar la constitucionalidad de la revocatoria de los autos de archivo, en relación con cualquier otro tipo de falta disciplinaria materia de investigación -artículos 47 y 48, inciso 1, de la Ley 1474 de 2011-.

4.4. La revocatoria directa de los autos de archivo de las investigaciones disciplinarias en casos de faltas diferentes a las constitutivas de graves violaciones a los derechos humanos -los artículos 47 y 48 de la Ley 1474 de 2011-.

4.4.1. Debe reiterarse que las expresiones demandadas de los artículos 47 y 48 de la Ley 1474 de 2011, al referirse a los autos de archivo, versan sobre actos administrativos, que son el mecanismo para la toma de decisiones en los procesos disciplinarios. La acusación del accionante, referida a estos dos artículos, se inscribe en el escenario de la revocatoria directa de los autos de archivo producidos dentro del proceso disciplinario, bajo la invocación del agravio al *non bis in ídem*, a la cosa juzgada y la seguridad jurídica.

En la exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011 se indicó que la inclusión de los “autos de archivo” -al lado de los fallos sancionatorios- como objetos de revocación de oficio o a petición del sancionado o del quejoso, por el Procurador General de la Nación o por quién los profirió, se hacía “con el fin de subsanar la exequibilidad condicionada declarada respecto al artículo 122 de la Ley 734 de 2002 mediante sentencia C-014-04 de 2004 (...), cuando sostuvo que la norma era exequible “en el entendido que cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación”¹¹. En síntesis, para admitir la revocatoria directa de autos de archivo, en hipótesis de investigaciones disciplinarias por faltas diferentes de las constitutivas de graves violaciones de los derechos humanos. Veamos.

4.4.2. Con fundamento en la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República, la Ley 1474 del 2011, en los artículos 47, 48 y 49, modifica lo dispuesto en los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 734 de 2002, para definir en los procesos disciplinarios la posibilidad de revocar, además de los fallos sancionatorios, los autos de archivo. El auto de archivo pone fin al proceso disciplinario en cualquiera de sus etapas, por configurarse alguna de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley 734 de 2002, a saber: (i) que el hecho no existió; (ii) que la conducta no está descrita en la ley como falta disciplinaria; (iii) que el procesado no la cometió; (iv) que existe una causal de exclusión de responsabilidad o (vi) que la actuación no podía iniciarse o proseguirse.

En estos casos, el funcionario de conocimiento, a través de decisión motivada, “ordenará el archivo definitivo de las diligencias”. También, en el artículo 156 de la Ley 734 de 2002, se prevé que vencido el término de la actuación disciplinaria y a falta de prueba para la formulación de cargos, “se archivará definitivamente la actuación”. Tal decisión de archivo definitivo, en palabras del artículo 164 de la citada ley, “hará tránsito a cosa juzgada”.

A su vez, el derecho “a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” forma parte de las garantías del debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, consagradas en el artículo 29 de la Constitución. Tal precepto, tiene desarrollo en el principio de “Ejecutoriedad” - artículo 11 de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- que prescribe respecto del sujeto disciplinado “cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante”, la prohibición de someterlo “a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho”. Dicho lo anterior, remata el artículo citado, “sin perjuicio de la revocatoria directa”.

4.4.3. Debe insistirse en que la revocatoria directa de los actos administrativos, procede solamente a partir de causales específicas: (i) manifiesta inconstitucionalidad o ilegalidad; (ii) disconformidad con el interés público o social; (iii) agravio injustificado a una persona (Código Contencioso Administrativo, art 69, reiterado en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art 93). Tal excepcionalidad se encuentra reforzada para el caso específico de la revocación de autos de archivo de investigaciones disciplinarias, al agregarse como causal para su procedencia la manifiesta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales -Ley 1474/11, art 49-.

4.4.4. La potestad de configuración del Legislador en materia del diseño de los procedimientos disciplinarios es bastante amplia, en tanto el Constituyente no fue tan detallado y restrictivo en su regulación. Al respecto, la Corte Constitucional consideró que “[a]quella es una regulación menos puntual, más genérica y por ello, de forma correlativa, involucra el reconocimiento de un mayor espacio de acción para la instancia

legislativa. Esta Corte así lo ha reconocido, por ejemplo, al aceptar la amplia facultad del legislador para estructurar el régimen disciplinario, tanto en materia de ilícitos como de sanciones¹², aunque la regulación que elabore el legislador tiene que tener presentes las garantías para el ciudadano, que surgen correlativas al ejercicio del poder punitivo del Estado. Así, según quedó sentado en la sentencia C-014 de 2004, el control que del ejercicio de la potestad de configuración del Legislador referente al diseño del procedimiento disciplinario se adelanta por parte de la Corte Constitucional, “debe ser un control moderado y no un control estricto”¹³, al estudiarse la resolución que brinde el legislador a la tensión entre principios como la seguridad jurídica y de justicia material.

Partiendo desde este parámetro inicial, corresponde a la Corte evaluar si, en el presente caso, la decisión del legislador de dar preponderancia a ciertos valores por encima de la garantía del *non bis in idem*, desconoce la Constitución Política, de cara a la posibilidad de que los autos de archivo de la investigación disciplinaria, que hacen tránsito a cosa juzgada, puedan ser revocados de manera directa, de oficio o a petición del quejoso, en situaciones diferentes a las relacionadas con la vulneración del DIDH o el DIH –ya analizadas–.

En un principio, resalta que el legislador no impuso una restricción taxativa de las circunstancias en las que operaría la revocatoria directa en estas situaciones, lo que llevaría a pensar que para cualquier falta disciplinaria investigada, fuera del rango o calidad que fuera, procedería la revocatoria directa, de oficio o a solicitud del quejoso, a pesar de los efectos de cosa juzgada que conlleva el auto de archivo de la investigación. Esta perspectiva, que contrasta la mitigación de garantías fundamentales –la cosa juzgada y *non bis in idem*– frente a una permisividad general y abierta de hacer posible al ente disciplinario la revisión de sus decisiones mediante la revocatoria, no sería proporcional, puesto que la razón misma de la existencia de la garantía del debido proceso, en su faceta de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, precisamente se opone a la posibilidad de que por cualquier razón el Estado, en ejercicio de su facultad sancionadora, corrija sus decisiones, en cualquier momento, por cualquier causa o en cualquier escenario, puesto que aceptar tal situación implicaría la renuncia total al principio de la cosa juzgada y de seguridad jurídica.

La mitigación de una garantía que protege al ciudadano de la acción del Estado, en pro de la realización de un principio constitucional determinado, sólo podrá considerarse legítima en tanto esta obedezca a una razón concreta y específica de suficiente entidad, necesaria para alcanzar un nivel de justicia más alto, y a su vez, busque conservar en lo máximo posible la efectividad de la garantía que se excepciona o debilita. Así, en el presente caso sólo habrá de admitirse como válida la restricción a la garantía del *non bis in idem* en tanto a través de ella se consiga, en un campo específico, una situación de justicia mayor, imposible en caso de no excepcionarla.

Desde este punto de vista, la comprensión de la norma analizada no sería acorde con la Constitución si se entendiera en el sentido de admitir, para cualquier situación, la posibilidad de revocar de manera directa el auto de archivo de la investigación disciplinaria, puesto que ofrecería la oposición de una generalidad, contra la efectividad de una garantía fundamental. Sin embargo, esta lectura de la norma desconoce el encuadramiento que el Legislador hizo de la norma, al disponer la modificación del CDU a través de la ley “[p]or la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”¹⁴.

Esta circunstancia llama a analizar la provisión demandada desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción, de manera que aparece un criterio constitucional legítimo que justifica válidamente la restricción de la garantía del *non bis in idem*. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que

“la prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático. Así, la justificación misma del Estado Social de Derecho pasa, entre otros aspectos, por la sujeción de la actuación de sus autoridades a los principios de legalidad, objetividad y debida utilización de los recursos públicos. Por lo tanto, las actuaciones venales, la concesión de ventajas indebidas dentro de los procedimientos estatales, el ocultamiento de información a los ciudadanos y la restricción de los legítimos espacios de participación ciudadana en la administración, entre otras conductas, son incompatibles con las previsiones constitucionales que propugnan por la protección del interés general como base misma del Estado. Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no sólo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal”¹⁵.

Esta consideración de la Corte, vertida en la sentencia que declaró exequible la ‘Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción’, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003, y la Ley 970 del 13 de julio de 2005, aprobatoria de la misma, ilustran como la lucha contra la corrupción, en tanto fenómeno que afecta de manera sustancial la realización de los postulados propios del Estado Social de Derecho, principios fundamentales de la Carta Política, e inclusive derechos de los ciudadanos, se presenta como un fin legítimo del Estado, digno de ser ponderado por el Legislador al momento de dictar las leyes.

En el presente caso, la lectura adecuada con la Constitución de la norma analizada, expone la cuestión de la adecuación de la ponderación realizada por el Legislador entre los bienes jurídicos de la protección al Estado Social de Derecho, el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública e incluso del principio democrático representados por la lucha contra la corrupción, en contra del principio de cosa juzgada y *non bis in idem*, situación que de acuerdo con lo dicho anteriormente, sólo admite un control moderado por parte de la Corte Constitucional.

Al respecto, debe destacarse que la garantía de “no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”, no constituye desarrollo de un derecho absoluto, y por lo mismo, admite restricciones legales en función de un interés constitucional relevante, como en este caso sería la lucha contra la corrupción, la integridad y la transparencia de la administración, y en últimas, la igualdad y dignidad de los ciudadanos ante la ley.

La decisión del Legislador, que optó en este caso por darle prelación a los valores protegidos por la lucha contra la corrupción sobre el principio de la cosa juzgada, no aparece como contraria a la Constitución, puesto que las causas analizadas y valoradas por él aparecen como razonables de cara a la realización de los valores fundamentales contenidos en la Carta. Esto se concluye no solamente por el contraste aislado de la disposición, sino por las consideraciones que frente a la lucha contra la corrupción, como desarrollo directo de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, ha hecho esta Corporación. Valga recordar:

“En el Preámbulo de la Convención sometida a examen de constitucionalidad, los países signatarios declaran que el fenómeno de la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, y contra el desarrollo integral de los pueblos. En esa perspectiva, agregan, la lucha contra la corrupción implica que quienes la asuman tengan como propósitos esenciales, entre otros, el de fortalecer las instituciones democráticas, el de evitar la distorsión de sus economías y el arraigamiento de vicios en la gestión pública, así como el deterioro moral de la sociedades.

[...]
Pero además, los propósitos y objetivos que enuncia el instrumento objeto de revisión en su artículo II, se ajustan plenamente a los principios fundamentales del Estado social de derecho, modelo de organización jurídico-política por el cual optó el Constituyente colombiano de 1991. En efecto, principios como el de la democracia participativa, el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general, encuentran soporte en un paradigma ético al que repugna toda acción u omisión que implique prácticas corruptas, en las que necesariamente subyace el irrespeto y el desconocimiento de la condición de dignidad que singulariza a los individuos que integran una sociedad democrática y pluralista, prácticas que de arraigarse, propiciarán el deterioro acelerado de las bases de la misma, luego “...promover los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción...”, implica la realización de acciones concretas dirigidas a salvaguardar esos principios que como se anotó constituyen el fundamento del Estado colombiano”¹⁶.

Así, encuentra la Corte que la decisión del Legislador de dar preponderancia a la lucha sobre la corrupción sobre el principio de cosa juzgada y la garantía de *non bis in ídem*, en tanto no rebasa su facultad de configuración y busca proteger principios constitucionalmente legítimos y supremamente valiosos, no vulnera la Constitución Política.

4.4.5. Considera la Corte necesario recordar que la revocatoria directa en los procesos disciplinarios, no es una decisión caprichosa que dependa de la mera subjetividad de la autoridad competente, pues para que sea procedente se requiere que la infracción del ordenamiento jurídico o la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sean manifiestas, como lo prevé el artículo 49 de la propia ley. Lo que activa entonces la revocatoria directa para autocorregir la actuación de la administración en punto a esa especie de procesos, es el catálogo de razones del artículo 49, es decir, *sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse*.

4.4.6. Es cierto, como lo pretende el accionante, que la vigencia del principio del *non bis in ídem* supondría la inmutabilidad e irrevocabilidad de la *cosa decidida* en materia disciplinaria. Empero, esto no significa de modo alguno que tales postulados tengan carácter absoluto, puesto que la efectividad de los valores superiores, necesarios para la realización de un nivel superior de justicia material, hacen necesaria la existencia de excepciones a la *cosa decidida*. La Corte en este caso avala la forma en que el Legislador, en el presente caso, resolvió la tensión entre seguridad jurídica y justicia material, representada en la realización de los principios del Estado Social de Derecho a través de la lucha contra la corrupción, en tanto ofrece una razón válida a las restricciones que las normas analizadas imponen al principio de cosa juzgada y *non bis in ídem*, a la vez que mantienen, en el máximo posible, la vigencia de dicha garantía.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declarar la EXEQUIBILIDAD de las expresiones “ *y autos de archivo*”, “ *el quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo*” y “ *los autos de archivo y el fallo absolutorio*”, contenidas en los artículos 47, 48 y 49 de la Ley 1474 de 2011, por los cargos analizados en esta sentencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹Folios 49 a 56 del cuaderno principal.

²Folios 63 a 70 del cuaderno principal.

³Folios 78 a 87 del cuaderno principal.

⁴Folios 35 a 38 del cuaderno principal.

⁵Folio 77 del cuaderno principal.

⁶Folios 92 a 102 del cuaderno principal

⁷Folios 104 a 110 del cuaderno principal.

⁸Gaceta 128 de 30 marzo de 2011.

⁹Sentencia C-014 de 2004.

¹⁰Ibidem

*Gaceta 128 de 30 marzo de 2011.

¹²Sentencia C-014 de 2004.

¹³Ibíd.

¹⁴Título de la Ley 1474 de 2011.

¹⁵Sentencia C-172 de 2006.

¹⁶Sentencia C-397 de 1998.

Fecha y hora de creación: 2024-10-20 22:57:01