



Sentencia 370 de 2012 Corte Constitucional

REPUBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA C-370 DE 2012

Referencia: expediente D - 8835

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 57 (parcial) y 58 (parcial) de la ley 1474 de 2011.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., dieciséis (16) mayo de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo –quien la preside–, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Adriana Guillén Arango, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Iván Orlando Díaz Meléndez y Antonio María Corzo Gómez presentaron demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 57 (parcial) y 58 (parcial) de la ley 1474 de 2011. El 02 de noviembre de 2011, la Sala Plena de esta Corporación decidió acumular el expediente 8836, correspondiente a la demanda presentada por Antonio María Corzo Gómez al expediente 8835, correspondiente a la demanda presentada por Iván Orlando Díaz Meléndez.

1.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas; se subrayan las expresiones acusadas:

"ARTÍCULO 57. Aplicación del procedimiento verbal. El artículo 175 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

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 los eventos contemplados en los incisos anteriores, se citará a audiencia, en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir pliego de cargos.

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".

ARTÍCULO 58. Procedimiento verbal. El artículo 177 de la Ley 734 de 2002 quedará así: *Calificado el procedimiento a seguir conforme a las normas anteriores, el funcionario competente, mediante auto que debe notificarse personalmente, ordenará adelantar proceso verbal y citará a audiencia al posible responsable.*

En el auto que ordena adelantar proceso verbal, debe consignarse la identificación del funcionario cuestionado, el cargo o empleo desempeñado, una relación sucinta de los hechos reputados irregulares y de las normas que los tipifican, la relación de las pruebas tomadas en cuenta y de las que se van a ordenar, lo mismo que la responsabilidad que se estima puede caber al funcionario cuestionado.

La audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Al inicio de la audiencia, a la que el investigado puede asistir solo o asistido de abogado, podrá dar su propia versión de los hechos y aportar y solicitar pruebas, las cuales serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres (3) días. Si no fuere posible hacerlo se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco (5) días y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas

pendientes.

Las pruebas se practicarán conforme se regulan para el proceso ordinario, haciéndolas compatibles con las formas propias del proceso verbal.

Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado, cuando sea necesario y procedente. La negativa a decretar y practicar pruebas, por inconducentes, impertinentes o superfluas, debe ser motivada.

El director del proceso podrá ordenar un receso, por el tiempo que estime indispensable, para que las partes presenten los alegatos de conclusión, el cual será de mínimo tres (3) días y máximo de diez (10) días. De la misma manera podrá proceder en aquellos eventos que no estén previstos y que hagan necesaria tal medida. Contra esta decisión no cabe ningún recurso.

De la audiencia se levantará acta en la que se consignará sucintamente lo ocurrido en ella. Todas las decisiones se notifican en estrados".

1.2. DEMANDAS

1.2.1. El ciudadano Iván Orlando Díaz Meléndez solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 57 (parcial) de la ley 1474 de 2011 por los siguientes motivos:

1.2.1.1. Señala que el artículo demandado permite que se cambie el trámite de un procedimiento ordinario al del procedimiento verbal durante el curso del mismo, lo cual vulnera el principio constitucional del debido proceso y el respeto a las formas propias de cada juicio.

1.2.1.2. Manifiesta que el disciplinado tiene el derecho de conocer ab initio el proceso por el cual va a ser investigado, por lo cual el cambio del procedimiento vulneraría el derecho al respecto de la plenitud de las formas de cada juicio.

1.2.1.3. Afirma que la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2010 señaló que el disciplinario cuenta con un factor de predictibilidad, de acuerdo con el cual, deberá saber por adelantado el trámite que se va a aplicar, el cual podría vulnerarse si sobreviene un cambio de procedimiento de manera repentina.

1.2.1.4. Concluye que la norma demandada vulnera el debido proceso y con ello el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 94 de la ley 734 de 2002 y 3º del Código Contencioso Administrativo.

1.2.2. El ciudadano Antonio María Corzo Gómez solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 58 (parcial) de la ley 1474 de 2011 con base en los siguientes argumentos:

1.2.2.1. Señala que la norma vulnera el derecho a la igualdad, pues establece un plazo especial para la iniciación de la audiencia pública en los procesos verbales distintos al de los procesos verbales que son tramitados ante el Procurador General de la Nación. En este sentido, mientras que de acuerdo al artículo 58 de la Ley 1474 de 2011, en los procesos verbales la audiencia no podrá iniciarse antes de cinco (5) ni después de quince (15) días después de la fecha del auto que la ordena, en los procesos verbales que se tramiten ante el Procurador General de la Nación la audiencia no podrá realizarse antes de diez (10) días, ni después de quince (15) días hábiles después de la notificación del auto que la ordena.

1.2.2.2. Manifiesta que la simple notificación del auto para el inicio de la citación a audiencia no garantiza al disciplinado la posibilidad de concurrir al trámite para solicitar pruebas, controvertir las aducidas y ejercer su derecho a la defensa en estos estadios procesales.

1.2.2.3. Considera que el hecho de que los términos comiencen a correr desde la fecha del auto que ordena la providencia y no desde la notificación del mismo vulnera el principio de publicidad de las actuaciones públicas, pues no le permite al disciplinado conocer la decisión y a partir de ese momento ejercer sus derechos constitucionales y legales.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La doctora Gloria Inés Córdoba Rocha, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas con base en los siguientes argumentos:

1.3.1.1. Manifiesta que el artículo 57 de la ley 1474 de 2011 al consagrar la posibilidad de prescindir de determinadas etapas con el fin de citar a audiencia, tiene por finalidad asegurar la vigencia de los principios de celeridad y economía procesal.

1.3.1.2. Señala que el artículo 57 de la ley 1474 de 2011 contempla una serie de procedimientos que demuestran que se cumple con las formas propias de cada juicio y por ello no se vulnera el derecho al debido proceso. En este sentido, expresa que la Corte Constitucional en la sentencia C 242 de 2010 consideró constitucional la posibilidad de que a un proceso que inicialmente era tramitado por el procedimiento ordinario se le aplique el procedimiento verbal porque el disciplinado puede predecir que si existe mérito probatorio el funcionario podrá cambiar el trámite a verbal.

1.3.1.3. Afirma que la Corte Constitucional ha señalado en varias oportunidades la constitucionalidad de los procesos verbales con fundamento en los principios de celeridad, eficacia y economía procesal.

1.3.2. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

La doctora Daniela Corchuelo Uribe, investigadora del Departamento de derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia solicita que se declare la exequibilidad del artículo 57 de la ley 1474 de 2011 y la exequibilidad condicionada del artículo 58 de la misma ley por las siguientes razones:

1.3.2.1. Manifiesta que la Ley 1474 de 2011 no creó el procedimiento disciplinario verbal, sino que efectuó un cambio en el momento en el que el investigador puede ser citado a audiencia. En este sentido, el artículo 57 de la ley 1474 simplemente permite que para citar a audiencia en los procesos señalados en los incisos primero y segundo del artículo 58 de la ley no se deban agotar todas las etapas previas al pliego de cargos.

1.3.2.2. Señala que la Corte Constitucional ya ha señalado en la sentencia C - 242 de 2010 que los eventos contemplados en los incisos primero y segundo del artículo 175 de la ley 734 de 2002 no ameritan un debate probatorio como el del proceso ordinario.

1.3.2.3. Afirma que el auto de citación a audiencia es materialmente una formulación de cargos, por lo cual no podría sostenerse que la norma acusada faculta la arbitrariedad de los investigadores, pues solamente se podrá citar a audiencia cuando exista mérito para ello.

1.3.2.4. Señala que: *"cuando la norma dice que "se citará a audiencia en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir pliego de cargos" obviamente sólo puede significar que podrá citarse a audiencia mientras no se haya proferido pliego de cargos, en cualquier estado del procedimiento"*¹.

1.3.2.5. Señala que el hecho de que los sujetos de la acción disciplinaria sean servidores públicos no impide que la ley consagre procedimientos diferentes frente a algunos de ellos.

1.3.2.6. Solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 58 de la ley 1474 de 2011 en el sentido que *"el término para el inicio de la audiencia debe computarse a partir de la notificación del auto que la ordena y no de su expedición"*, por cuanto considera que si el término se cuenta a partir de la simple expedición del acto se podrían vulnerar los principios de publicidad, contradicción y defensa del disciplinado.

1.3.3. Intervención de la Universidad del Rosario

El doctor Francisco Bernate Ochoa en representación de la Universidad del Rosario solicita que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas por las siguientes razones:

1.3.3.1. Señala que el proceso verbal está ampliamente regulado en la normatividad disciplinaria, por lo cual no se presenta arbitrariedad judicial al momento de elegir el procedimiento aplicable.

1.3.3.2. Manifiesta que las causales por las cuales procede el procedimiento verbal están claramente definidas por la ley, por lo cual su aplicación tampoco depende de la arbitrariedad del investigador.

1.3.3.3. Finalmente, afirma que el establecimiento de un procedimiento disciplinario verbal permite solucionar el asunto disciplinario de manera breve, ágil y concentrada, lo cual no desconoce las garantías fundamentales.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 57 de la ley 1474 de 2011 y que declare estarse a lo resuelto respecto del cargo imputado al artículo 58 de la misma ley, con base en los siguientes argumentos:

2.1. Afirma que la Corte Constitucional ha reconocido en reiteradas oportunidades la libertad de configuración normativa del legislador en los procesos administrativo y en especial en materia disciplinaria.

2.2. Señala que la sentencia C - 242 de 2010 reconoce la exequibilidad de las normas que contemplan los procedimientos verbales en aplicación de los principios de oralidad y celeridad.

2.3. Manifiesta que el procedimiento verbal fue creado mucho antes de la promulgación de la ley 1474 de 2011 y agrega que la aplicación del procedimiento verbal no depende de la arbitrariedad de la autoridad disciplinaria, sino que las causales que para su aplicación están consagradas en la ley.

2.4. Expresa que la Procuraduría General de la Nación se pronunció en el concepto 5262 de 2011 sobre la exequibilidad de la norma y en el mismo se destaca que el Ministerio Público solicitó que se declarara la constitucionalidad condicionada del artículo 58 de la ley 1474 *"bajo el entendido de que la audiencia no debe iniciar antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha de notificación del auto que la ordena"*.

Sobre este aspecto, el Procurador General de la Nación señaló que la contabilización de los términos para la iniciación de la audiencia desde el momento en que se profiere la providencia y no desde el momento de la notificación puede afectar el debido proceso:

"Respecto de la previsión de que la audiencia pública debe realizarse dentro de unos parámetros temporales, que se cuentan a partir de la fecha de la decisión de convocarla, es necesario tener en cuenta la circunstancia de la notificación de tal decisión. Esta circunstancia tiene importancia constitucional, en la medida que, en el contexto procesal sub examine, las personas no conocen las decisiones a partir del momento en el cual se toman, sino a partir del momento en el cual se le notifican. La diferencia entre uno y otro momento incide en el tiempo que debe dedicarse a preparar la correspondiente audiencia pública. Por tanto, la manera de calcular los parámetros temporales previstos en el artículo 58 de la Ley

1474 de 2011, afecta el tiempo disponible para preparar de manera técnica y adecuada la audiencia pública. En vista de esta afectación, que tiene relevancia constitucional, pues puede comprometer el debido proceso, el Ministerio Público solicitará a la Corte que declare exequible la expresión demandada, bajo el entendido de que la audiencia no debe iniciar antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha de notificación del auto que la ordena².

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 57 (parcial) y 58 (parcial) de la ley 1474 de 2011.

3.2. CUESTIÓN PREVIA

Antes de entrar en el debate jurídico de la presente sentencia debe señalarse que los ciudadanos Manuel Eduardo Castillo, Elión Laurentino Virgúez Ávila y Antonio maría Corzo demandaron la constitucionalidad del artículo 59 de la ley 1474 de 2011 y de la expresión "*La audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena*" contenida en el artículo 58 de la misma ley.

Esta demanda correspondió al expediente D - 8694 pero se inadmitió mediante auto del 22 de septiembre de 2011, posteriormente fue corregida por el 29 de septiembre y finalmente fue admitida mediante auto del 07 de octubre de 2011, pero solo respecto de poscargos formulados respecto del artículo 59 de la ley 1474 de 2011.

Por lo anterior, no existe cosa juzgada frente a la expresión demandada del artículo 58 de la ley 1474 de 2011, pues esta Corporación no se ha pronunciado respecto de este inciso.

3.3. PROBLEMA JURÍDICO

El ciudadano Iván Orlando Díaz Meléndez considera que el artículo artículo 57 de la ley 1474 de 2011 vulnera el debido proceso por permitir que en el curso de un proceso ordinario pueda aplicarse el trámite del proceso verbal. Por su parte, el señor Antonio María Corzo Gómez señala que el artículo 58 de de la ley 1474 de 2011 vulnera el derecho a la defensa, por cuanto consagra que el término para el inicio de la audiencia comenzará a correr incluso si el auto que lo ordena no se ha notificado.

Para resolver estos problemas jurídicos se estudiarán los siguientes temas: (i) La libertad de configuración del legislador en materia disciplinaria, (ii) La jurisprudencia constitucional sobre los procesos verbales, (iii) La citación a audiencia antes del pliego de cargos y (iv) La notificación de la citación a audiencia en el procedimiento verbal.

3.4. La libertad de configuración del legislador en materia disciplinaria

La Corte Constitucional ha señalado en múltiples ocasiones la libertad de configuración del legislador en materia disciplinaria³:

"El poder legislativo tiene un amplio margen de libertad para establecer el régimen disciplinario y que ese amplio margen es consustancial a un régimen constitucional en cuanto remite la configuración de las reglas de derecho -como supuestos necesarios para la convivencia pacífica- a la instancia del poder público de mayor ascendencia democrática"⁴.

Esta facultad del legislador se funda en la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, los cuales establecen que al legislador le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos⁵:

"Como lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales."⁶

En virtud de esta facultad el legislador puede regular diversos aspectos de los procedimientos judiciales y administrativos tales como: (i) *el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.*⁷ (ii) *Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos.* (iii) *La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.*⁸ (iv) *Los medios de prueba*⁹ y (v) *los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos*¹⁰.

Sin embargo, esta facultad no es absoluta pues: "*debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo, que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias*"¹¹.

Por lo anterior, la jurisprudencia ha establecido una serie de límites concretos al ejercicio de la potestad legislativa en materia disciplinaria:

(i) En la sentencia C-310 de 1997, posteriormente acogida en otras jurisprudencias¹², se señaló que uno de los límites más importantes a la libertad de configuración del legislador está en el respeto al debido proceso en materia disciplinaria.

En este sentido, como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros: "(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus"¹³.

(ii) En la Sentencia C - 489 de 1997, esta Corporación expresó que el ejercicio de la potestad disciplinaria está limitada por los principios, valores, garantías y derechos constitucionales, así como también por los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad:

"a) 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 vgr. presunción de inocencia, garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, principio de favorabilidad cuando se deban imponer sanciones, etc., que limite el ámbito de ejercicio de su competencia.

b) 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."¹⁴

(iii) En la Sentencia C-819 de 2006, reiterada en la C-884 de 2007, esta Corporación estableció los límites de la libertad del legislador en el campo disciplinario, en los siguientes términos:

"a. La potestad conferida al legislador para establecer los diversos regímenes sancionatorios, se encuentra vinculada a los fines constitucionales del estado y limitada por el respeto a los derechos fundamentales de la persona"¹⁵.

b. Si bien ha admitido la Corte que el control de constitucionalidad en materia disciplinaria resulta de una intensidad menor que en materia penal¹⁶, al determinar la gravedad de las faltas¹⁷ y la intensidad de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad y, especialmente por los principios de lesividad y necesidad.

c. Dentro de los márgenes señalados, el legislador se encuentra facultado para: "(i) tipificar (...) las faltas disciplinarias en que puedan incurrir los servidores públicos, su grado de intensidad y las sanciones correspondientes, y (ii) establecer el conjunto de enunciados normativos de orden procesal que regulen la facultad constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que con sus acciones u omisiones, transgredan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones asignadas."¹⁸, así como (iii) establecer las causales de extinción de la acción o de la sanción penal o disciplinaria"¹⁹.

(iv) La sentencia C-183 de 2007 manifestó que esta potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos "(...) debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,²⁰ y los principios de razonabilidad,²¹ proporcionalidad²² y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias"²³

(v) En la sentencia C-763 de 2009, esta Corporación señaló que se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad:

"Sin embargo, esta potestad no es absoluta y se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de justicia. Específicamente, ha dicho la jurisprudencia que el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos, las garantías constitucionales que conforman la noción de "debido proceso". En este sentido ha expresado:

"El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial²⁴. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).

En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, "la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización"²⁵.

En consecuencia, esta Corporación ha reconocido que existe una amplia libertad de configuración del legislador para el desarrollo del derecho disciplinario siempre y cuando se respeten los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo

3.5. La jurisprudencia constitucional sobre los procesos verbales

La Corte Constitucional ha analizado en varias oportunidades la constitucionalidad de los procesos verbales:

3.5.1. En la Sentencia C-1076 de 2002, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo 175 de la Ley 734, de acuerdo con el cual: "*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 este fallo esta consideró que esta norma simplemente buscaba aplicar mayor celeridad frente a un número limitado de eventos:

"Una lectura atenta de los antecedentes de la Ley 734 de 2002 ponen de presente que fue la voluntad del Congreso de la República impregnar de una mayor celeridad los trámites disciplinarios, pero bajo determinadas condiciones:

"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 acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creo un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima."²⁶

Adviértase entonces que el legislador quiso establecer el trámite verbal para casos muy concretos, en función de la confesión del hecho, la comisión en flagrancia o cuando se tratase de determinadas faltas disciplinarias"²⁷.

Adicionalmente, también se consideró que el establecimiento de procedimientos especiales en materia disciplinaria no vulnera el derecho a la igualdad, a lo cual agrega que los eventos en los cuales se aplica el procedimiento verbal están plenamente justificados:

"Comparte además la Corte la opinión del Ministerio Público de que la naturaleza especial de algunas faltas gravísimas justifican que el legislador haya establecido para las mismas el trámite verbal y no el ordinario. En efecto, todas ellas tienen un denominador común: se trata de faltas relacionadas con el servicio o la función, con el manejo de la hacienda pública y de los recursos públicos o con la contratación estatal, cuya característica principal es que por tratarse de conductas que no ameritan un extenso 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"²⁸.

En la misma sentencia, la Corte declaró la constitucionalidad del inciso 4º del artículo 175 de la Ley 734 de 2002, de acuerdo con el cual: "*El Procurador General de la Nación, buscando siempre avanzar hacia la aplicación de un procedimiento que desarrolle los principios de oralidad y concentración, podrá determinar otros eventos de aplicación del procedimiento verbal siguiendo los derroteros anteriores*"²⁹.

Esta Corporación declaró inexecutable esta norma al considerar que en virtud del principio de reserva legal es el legislador y no el Procurador General de la Nación quien debe determinar todo el funcionario competente para adelantarlos, así como las reglas, trámite, etapas, recursos y efectos de estos trámites administrativos:

"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. En tal sentido, la Corte en sentencia C-489/97 consideró:

"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."

De tal suerte 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.

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"³⁰.

3.5.2. En la Sentencia C-1077 de 2002, la Corte Constitucional decidió "*ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1074 de 5 de diciembre de 2002, en cuanto declaró la inexecutable del cuarto inciso del artículo 175 de la Ley 734 de 2002*"³¹.

3.5.3. La sentencia C-1193 de 2008, estudió el tema de la notificación por estrados en el proceso verbal disciplinario e hizo referencia a la constitucionalidad de las consecuencias adversas para los sujetos no presentes en audiencia. En la referida providencia, la Corte expresó:

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

- 1) Las audiencias a las que refiere la demanda no son secretas u ocultas; por el contrario, de acuerdo con la Ley que rige el procedimiento, su realización debe ser informada a los interesados
- 2) En el evento en el que el disciplinado no asista, sus derechos fundamentales, en especial el que refiere a la defensa, están garantizados, pues el ordenamiento mismo prevé el acompañamiento de un defensor de confianza o de oficio, que debe acudir a las audiencias y, en ellas, podrá interponer los recursos que garanticen la defensa técnica del encartado
- 3) Adicionalmente, en caso de inasistencia del inculpado éste, cuando media una razón de fuerza mayor, puede presentar excusa. Ello, de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 734 de 2002, le permitiría asistir, en los dos días siguientes, a la continuación de la audiencia.
- 4) Solamente en el caso en el que el investigado disciplinariamente se ausente sin excusa, debe asumir la carga procesar prevista en el ordenamiento en estos casos; carga consistente en que no podrá presentar recursos contra las decisiones que allí se tomen. Empero, esta carga es proporcionada porque, en el evento descrito, el disciplinado incumple con un deber que ha surgido desde el momento en el que fue enterado de la realización de la audiencia"³².

3.5.4. En la Sentencia C-763 de 2009, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de los artículos que regulan la notificación en estrado³³, la oportunidad para interponer los recursos³⁴ y los recursos en los procedimientos verbales de responsabilidad disciplinaria³⁵:

Igualmente en esta sentencia, la Corte señaló que en el proceso verbal disciplinario los sujetos procesales cuentan con una serie de garantías derivadas del debido proceso constitucional:

"Por otra parte, en una lectura sistemática del proceso verbal puede concluirse que los sujetos procesales cuentan con una gama de garantías que devienen del debido proceso constitucional. En efecto, conocen previamente la acusación, se les concede un término para presentar descargos, pueden solicitar pruebas y se encuentran habilitados para interponer los recursos. (artículos 175 a 180 de la Ley 734 de 2002)"³⁶.

En esta sentencia, se expresan las principales características del procedimiento verbal de responsabilidad disciplinaria contemplado en la Ley 734 de 2002:

"A diferencia del proceso ordinario, el verbal se caracteriza por su celeridad. Así, se aplica para las situaciones establecidas expresamente en la ley. De la misma manera, todas las etapas del proceso se surten en el trámite de la audiencia, tales como el decreto y práctica de las pruebas. Los términos son breves- en virtud de los artículos 178 y 214 éstos se reducen a la mitad de los ordinarios-, las intervenciones de los sujetos procesales se recogen en medio magnético y sólo se levanta un acta con un resumen sucinto de las mismas. (Art. 190)"³⁷.

Igualmente, en la misma sentencia, la Corte Constitucional señaló que el proceso verbal es constitucionalmente admisible y se funda en los principios de celeridad, oralidad y publicidad:

"Como puede entonces inferirse, es constitucionalmente admisible que, el legislador, en ejercicio de la libertad de configuración normativa, establezca procesos especiales en los que la naturaleza de la conducta permita un procedimiento abreviado y en donde los principios de celeridad, oralidad y publicidad sean preponderantes, pero además, como todo trámite judicial o administrativo éste debe regirse por las garantías del debido proceso"³⁸.

Cabe destacar que esta sentencia declaró la constitucionalidad de los procedimientos especiales para la notificación de la decisión que cita a audiencia de acuerdo con los cuales: "*Si no se lograre realizar la notificación personal en el término indicado, se fijará edicto por dos días para notificar la providencia. Vencido este término, si no compareciere el investigado, se le designará defensor de oficio, a quien se le notificará la decisión y con quien se continuará el procedimiento, sin perjuicio de que el investigado comparezca o designe defensor. Contra la decisión que cita a audiencia no procede recurso alguno*"³⁹.

La Corte consideró frente a esta norma que el ejercicio de los recursos y de ciertos derechos en los procesos judiciales y administrativos exigen una diligencia mínima de los intervinientes y la asunción de los efectos negativos de no ejercerla:

"Así mismo, como lo ha señalado esta Corporación, los recursos y el ejercicio de ciertos derechos dentro de los procesos judiciales y administrativos, van acompañados de un deber de diligencia procesal mínima de los sujetos intervinientes, y por tanto, es constitucionalmente admisible que el sujeto que los incumpla, deba asumir los efectos negativos de su conducta. Así, si el investigado, conoce previamente la realización de la audiencia, y aún así, no asiste, pierde la oportunidad de interponer los recursos contra las decisiones que se profieran en el curso de la misma"⁴⁰.

Igualmente esta decisión declaró la constitucionalidad de las expresiones "*Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia*" contenida en el artículo 111 y "*en la misma diligencia*" y "*el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado*" del artículo 180 de la Ley 734 de 2002, al concluir que la interposición de recursos en audiencia no resulta desproporcionada ni innecesaria en los procesos verbales:

"Lo anterior permite concluir que la carga procesal de la interposición de recursos en audiencia no sólo no es excesiva ni desproporcionada sino

necesaria en el trámite de los procesos verbales. Así, por ejemplo, en otros ordenamientos, como el civil también se ha regulado de la misma manera el proceso verbal. Véase, por ejemplo, cuando el artículo 434 del Código de Procedimiento Civil establece que en los procesos verbales, que se tramitan ante la jurisdicción civil, la apelación de providencias "deberá interponerse tan pronto como se profieran", así mismo el artículo 432 consagra que el juez puede proferir sentencia en la audiencia estén o no presentes las partes⁴¹.

3.5.5. En la sentencia C-242 de 2010, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión "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" contemplada en el inciso tercero de artículo 175 de la ley 734 de 2002.

En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión demandada, al considerar que el cambio del trámite del procedimiento ordinario al del procedimiento verbal no es inconstitucional pues desde un principio la persona está advertida de que en algunos eventos podría ser objeto de un proceso verbal:

"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"⁴².

Igualmente reiteró que los procedimientos disciplinarios verbales son constitucionales y además desarrollan los principios de celeridad, eficacia, economía procesal y oralidad:

"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"⁴³.

En conclusión, esta Corporación ha reconocido la constitucionalidad del proceso disciplinario verbal al considerar que desarrolla los principios de celeridad, publicidad y economía procesal y además ha reconocido la posibilidad de que en un procedimiento inicialmente tramitado como ordinario pueda aplicarse el trámite de un procedimiento verbal siempre y cuando se respeten las garantías del disciplinado.

3.6. Análisis de las normas demandadas

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores la Corte analizará a continuación la constitucionalidad de la citación a la audiencia antes del pliego de cargos contemplada en el artículo 57 de la ley 734 y la citación a audiencia dentro del proceso verbal contemplada en el artículo 58 de la misma ley.

3.6.1. La citación a audiencia antes del pliego de cargos

La Corte considera que la expresión demandada del artículo 57 de la Ley 734 de 2011 que permite la citación a audiencia, en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir pliego de cargos es constitucional por las siguientes razones:

3.6.1.1. En primer lugar, la norma constituye un desarrollo de la libertad de configuración del legislador en materia disciplinaria, pues no desconoce los principios y valores constitucionales, ni la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ni los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo.

La posibilidad de adoptar el trámite del proceso verbal ya estaba contemplado en la versión inicial del artículo 177 de la ley 734 en el cual se señala "*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*", norma que ya fue declarada constitucional en la sentencia C-242 de 2010 al no considerar que se vulnera ninguna norma de la Carta Fundamental.

El inciso demandado simplemente amplía la oportunidad para citar a audiencia hasta antes de proferir pliego de cargos, situación que no vulnera ningún derecho fundamental, pues a partir de ese momento se generan todas las garantías propias del proceso verbal, dentro de las cuales se encuentran entre otras las siguientes:

(i) Notificación personal del auto que ordena adelantar el proceso verbal y de la citación a audiencia en el cual se incluya: "*la identificación del funcionario cuestionado, el cargo o empleo desempeñado, una relación sucinta de los hechos reputados irregulares y de las normas que los tipifican, la relación de las pruebas tomadas en cuenta y de las que se van a ordenar, lo mismo que la responsabilidad que se estima puede haber al funcionario cuestionado*"⁴⁴.

(ii) Realización de versión propia de los hechos y de solicitar y aportar pruebas:

"Al inicio de la audiencia, a la que el investigado puede asistir solo o asistido de abogado, podrá dar su propia versión de los hechos y aportar y

solicitar pruebas, las cuales serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres (3) días. Si no fuere posible hacerlo se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco (5) días y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas pendientes⁴⁵.

(iii) Presentación de alegatos de conclusión y posibilidad de solicitar un receso para elaborar los mismos⁴⁶.

(iv) Posibilidad de interposición de recursos contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación⁴⁷, así como también contra el fallo.

3.6.1.2. En segundo lugar, la constitucionalidad de los procesos verbales ha sido plenamente admitida en el ordenamiento jurídico, tal como se señaló anteriormente en esta sentencia, considerándose que el mismo desarrolla los principios de celeridad, economía procesal y publicidad.

En este sentido, cabe señalar que existen otros ordenamientos en los cuales es posible aplicar un procedimiento más abreviado si se presentan una serie de circunstancias consagradas objetivamente en la ley, tal como sucede en el proceso penal, en el cual el procedimiento se abreviará considerablemente si una persona es sorprendida en flagrancia, si se acoge a un preacuerdo o si se allana a cargos.

3.6.1.3. En tercer lugar, la Corte Constitucional admitió la posibilidad de que se modifique el procedimiento aplicable al disciplinado en el transcurso del proceso en la sentencia C-242 de 2010 en la cual señaló la constitucionalidad de otro inciso de la propia norma demandada en el cual se expresaba 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.*".

Según el accionante en esta sentencia esta Corporación expresó que el disciplinado tiene el derecho de conocer *ab initio* el proceso por el cual va a ser investigado, por lo cual, el cambio del procedimiento vulneraría el derecho al respeto de la plenitud de las formas de cada juicio.

Sin embargo, una lectura correcta de este fallo permite concluir que lo que se señaló es la posibilidad de variar el procedimiento porque el disciplinado desde un comienzo sabría que de acuerdo a las pruebas aportadas en la queja o en el desarrollo del proceso podría aplicarse el procedimiento abreviado:

"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"⁴⁸.

De esta manera, la predictibilidad a la cual hace referencia el demandante no hace referencia a que el procedimiento no pueda variarse en el curso de la actuación, sino por el contrario a que puede modificarse y que el disciplinado sabe que se puede modificar si se dan las hipótesis contempladas en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

3.6.1.4. Finalmente esta norma tampoco vulnera el principio de igualdad, pues la existencia de procedimientos especiales se funda en la existencia de situaciones diferentes completamente justificadas en el procedimiento disciplinario y que ya han sido señaladas por esta Corporación, tales como la necesidad de aplicar el principio de economía procesal a determinados procedimientos en los cuales se requiere mayor celeridad.

3.5.2. La notificación de la citación a audiencia en el procedimiento verbal

El demandante señala que resulta inconstitucional la expresión del artículo 58 de la Ley 1474 de 2011 que establece que la audiencia en los procedimientos disciplinarios verbales se debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena sin considerar que ésta se haya notificado, pues vulneraría los derechos a la defensa, al debido proceso y a la publicidad.

Esta Corporación ha destacado en varias oportunidades la importancia del principio de publicidad en las actuaciones judiciales o administrativas:

"El principio de publicidad persigue el logro de una finalidad de interés público. Ello, porque la publicidad como principio, no es una mera norma susceptible de aplicarse o no en un determinado caso, sino que por su fuerza normativa y su textura abierta está llamado a tener eficacia directa por sí mismo en la diversidad de actuaciones administrativas o judiciales, salvo que a través de un juicio de ponderación constitucional resulte inaplicable a un asunto en concreto. De allí que, por regla general, toda actuación o proceso judicial debe ser público"⁴⁹.

La notificación es una manifestación concreta del principio de publicidad que orienta el desarrollo del proceso y garantiza los derechos de contradicción y defensa⁵⁰. En este sentido, la notificación no es un acto de contenido meramente formal, sino que se surte con independencia de las decisiones que se adopten al interior del asunto, permitiendo la materialización del derecho de defensa de los potenciales afectados⁵¹.

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la notificación de los actos administrativos, como el de citación a audiencia, tiene las siguientes finalidades:

"La adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Así, la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes"⁵².

Por lo anterior, la notificación busca garantizar que los sujetos procesales conozcan desde el inicio de la existencia de un proceso para la protección de sus intereses:

"La expresión notificar, en el campo del derecho, significa 'hacer saber' o 'hacer conocer'. Por ello, la notificación más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas en una instancia judicial, ya que al 'hacer conocer' se garantiza que los distintos sujetos procesales puedan utilizar los instrumentos o medios judiciales necesarios para la protección de sus intereses"⁵³.

El inciso demandado señala que "*la audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena*", por lo cual en principio podría pensarse que no sería necesario que este auto fuera notificado. Sin embargo, el primer inciso del artículo 177 ordena que se realice la notificación personal del auto que ordena adelantar proceso verbal y citar audiencia al responsable⁵⁴.

Por lo anterior una interpretación sistemática de ambas normas permitiría aplicar dos (2) interpretaciones: (i) que la citación a audiencia debe notificarse personalmente desde el momento en que se emitió el auto que la ordena hasta 15 días después de su expedición o (ii) que el término señalado en el inciso demandado para comenzar la audiencia solamente podrá comenzar a correr después de la notificación de la decisión.

La primera posición podría llevar a soluciones que afecten el derecho a la defensa y el principio de publicidad en las actuaciones administrativas, como, por ejemplo, exponer al disciplinado a asistir al inicio de un proceso verbal el mismo día o al día siguiente de la notificación, lo cual no le daría tiempo suficiente para preparar su defensa. Por lo anterior esta Corporación decalgará la constitucionalidad de la expresión "*la audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena*" en el entendido que este término solamente comenzará a correr cuando se haya notificado el auto que ordena adelantar el proceso verbal.

El inciso demandado del artículo 177 de la ley 734 de 2004 señala que "*la audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena*", por lo cual podría pensarse que no podría pensarse que este auto fuera notificado. Sin embargo, el inciso primero del artículo 177 ordena que se realice la notificación personal del auto que ordena adelantar el proceso verbal y citar a audiencia al responsable⁵⁵:

"Calificado el procedimiento a seguir conforme a las normas anteriores, el funcionario competente, mediante auto que debe notificarse personalmente, ordenará adelantar proceso verbal y citará a audiencia al posible responsable".

Por lo anterior, de acuerdo a una interpretación constitucional de los incisos primero y tercero del artículo 177 de la ley 734 de 2011, el término para iniciar la audiencia en los procesos verbales solamente puede comenzar a correr cuando se haya notificado el auto que ordene adelantar el proceso verbal.

Ambos incisos se encuentran en la misma norma y se aplican respecto del mismo procedimiento – el verbal –, por lo cual es claro que deben interpretarse de manera conjunta para exigir que el término para la iniciación de la audiencia solamente pueda correr después de la notificación del auto que cita a audiencia al posible responsable.

Esta interpretación garantiza además el derecho a la defensa del disciplinado y no vulnera la naturaleza del proceso verbal, pues se adecua a lo señalado en el inciso primero del artículo 177 del Código Disciplinario que exige la notificación personal del auto a través del cual se ordena adelantar el proceso verbal y citar a audiencia.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar exequible la expresión "*se citará a audiencia, en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir pliego de cargos*" contenida en el inciso tercero del artículo 57 de la ley 1474 de 2011.

SEGUNDO: Declarar exequible la expresión "*La audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena*", contenida en el artículo 58 de la ley 1474 de 2011 en el entendido que este término solamente comenzará a correr a partir de la notificación del auto que ordena adelantar el proceso verbal.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrado (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELTA CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Intervención de la Universidad Externado de Colombia, Cuaderno 1, pág. 57.

2 Concepto del Procurador General de la Nación 5262 de 2011.

3 Sentencias de la Corte Constitucional: C-026 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-530 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-391 de 2002, M.P.: Jaime Córdoba Triviño y C-692 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencia de la Corte Constitucional C-391 de 2002, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

5 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

6 En igual sentido sentencias C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-973 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-886 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1264 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y Sentencia C-692 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencias de la Corte Constitucional: C-742 de 1999, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo; C-384 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-803 de 2000; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

8 Sentencia de la Corte Constitucional C-111 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Sentencia de la Corte Constitucional C-1270 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

10 Sentencias de la Corte Constitucional: C-1104 de 2001, Clara Inés Vargas Hernández; C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

11 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

12 Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional: C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-181 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-982 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-124 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-328 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1102 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-340 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1034 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-330 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1034 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En igual sentido, las sentencias: C-310 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1102 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-330 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

13 Sentencia de la Corte Constitucional: T-1034 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En igual sentido, las sentencias de la Corte Constitucional: C-310 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1102 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-330 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

14 Sentencia C - 489 de 1997 de la Corte Constitucional, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

15 Sentencias de la Corte Constitucional: C-038 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-013 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

16 Sentencia de la Corte Constitucional: C-653 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 Sobre la potestad del legislador para determinar la gravedad de las faltas disciplinarias, sentencia de la Corte Constitucional C-708 de 1999, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

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

19 Sentencias de la Corte Constitucional: C-301 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-1490 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

20 Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000, M.P. Clara Inés Vargas.

21 Sentencia de la Corte Constitucional C-886 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda. En sentencia C-555 de 2001 dijo la Corte al respecto que: "...el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso". (La subraya es fuera del original).

22 Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas.

23 Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-640 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-642 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-736 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-740 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-788 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-561 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-340 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-738 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras; Sentencia de la Corte Constitucional C-692 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

24 *Cfr.* artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias de la Corte Constitucional: C-680 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-1512 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

25 Sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-925 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

26 Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24.

27 Sentencia de la Corte Constitucional C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

28 Sentencia de la Corte Constitucional C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

29 Numeral 4º del artículo 175 de la Ley 734 de 2002

30 Sentencia de la Corte Constitucional C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

31 Sentencia de la Corte Constitucional C-1077 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

32 Sentencia de la Corte Constitucional C-1193 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería.

33 *"Artículo 106. Notificación en estrado. Las decisiones que se profieran en audiencia pública o en el curso de cualquier diligencia de carácter verbal se consideran notificadas a todos los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes.*

34 *Artículo 111. Oportunidad para interponer los recursos. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la última notificación.*

Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia. Si las mismas se realizaren en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca la decisión a impugnar

35 *Artículo 180. Recursos. Contra el fallo proferido en audiencia sólo procede el recurso de apelación, que se interpondrá en la misma diligencia y se sustentará verbalmente o por escrito dentro de los dos días siguientes y será decidido dos días después por el respectivo superior. Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la*

notificación por estrado, agotado lo cual se decidirá el mismo.

Artículo 189. Recursos. Contra las decisiones adoptadas en audiencia, incluido el fallo, procede el recurso de reposición, que será resuelto en el curso de la misma.

36 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

37 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

38 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

39 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

40 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

41 Sentencia de la Corte Constitucional C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

42 Sentencia de la Corte Constitucional C-242 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

43 Sentencia de la Corte Constitucional C-242 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

44 Inciso segundo del artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

45 Inciso cuarto del artículo 177 de la Ley 734 de 2002.

46 El director del proceso podrá ordenar un receso, por el tiempo que estime indispensable, para que las partes presenten los alegatos de conclusión, el cual será de mínimo tres (3) días y máximo de diez (10) días. De la misma manera podrá proceder en aquellos eventos que no estén previstos y que hagan necesaria tal medida. Contra esta decisión no cabe ningún recurso.

47 Artículo 180 de la Ley 734 de 2002: "*Recursos*. El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación, el cual debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiera la decisión. El director del proceso, a continuación, decidirá oral y motivadamente sobre lo planteado en el recurso.

El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento.

Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, agotado lo cual se decidirá el mismo.

Las decisiones de segunda instancia se adoptarán conforme al procedimiento escrito.

De proceder la recusación, el ad quem revocará la decisión y devolverá el proceso para que se tramite por el que sea designado.

En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará. También podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción.

Antes de proferir el fallo, las partes podrán presentar alegatos de conclusión, para lo cual dispondrán de un término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día.

El ad quem dispone de diez (10) días para proferir el fallo de segunda instancia. Este se ampliará en otro tanto si debe ordenar y practicar pruebas.

48 Sentencia de la Corte Constitucional C-242 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

49 Sentencia de la Corte Constitucional C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

50 Sentencia de la Corte Constitucional T-661 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

51 Sentencia de la Corte Constitucional T-661 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

52 Sentencia de la Corte Constitucional T-210 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

53 Sentencia de la Corte Constitucional C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

54 Artículo 177 de la Ley 734 de 2002: "*Procedimiento Verbal*. Calificado el procedimiento a seguir conforme a las normas anteriores, el funcionario competente, mediante auto que debe notificarse personalmente, ordenará adelantar proceso verbal y citará a audiencia al posible responsable.

En el auto que ordena adelantar proceso verbal, debe consignarse la identificación del funcionario cuestionado, el cargo o empleo desempeñado,

una relación sucinta de los hechos reputados irregulares y de las normas que los tipifican, la relación de las pruebas tomadas en cuenta y de las que se van a ordenar, lo mismo que la responsabilidad que se estima puede caber al funcionario cuestionado.

La audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Al inicio de la audiencia, a la que el investigado puede asistir solo o asistido de abogado, podrá dar su propia versión de los hechos y aportar y solicitar pruebas, las cuales serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres (3) días. Si no fuere posible hacerlo se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco (5) días y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas pendientes.

Las pruebas se practicarán conforme se regulan para el proceso ordinario, haciéndolas compatibles con las formas propias del proceso verbal.

Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado, cuando sea necesario y procedente. La negativa a decretar y practicar pruebas, por inconducentes, impertinentes o superfluas, debe ser motivada.

El director del proceso podrá ordenar un receso, por el tiempo que estime indispensable, para que las partes presenten los alegatos de conclusión, el cual será de mínimo tres (3) días y máximo de diez (10) días. De la misma manera podrá proceder en aquellos eventos que no estén previstos y que hagan necesaria tal medida. Contra esta decisión no cabe ningún recurso.

De la audiencia se levantará acta en la que se consignará sucintamente lo ocurrido en ella. Todas las decisiones se notifican en estrados".

55 Artículo 177 de la Ley 734 de 2002: "*Procedimiento Verbal*. Calificado el procedimiento a seguir conforme a las normas anteriores, el funcionario competente, mediante auto que debe notificarse personalmente, ordenará adelantar proceso verbal y citará a audiencia al posible responsable.

En el auto que ordena adelantar proceso verbal, debe consignarse la identificación del funcionario cuestionado, el cargo o empleo desempeñado, una relación sucinta de los hechos reputados irregulares y de las normas que los tipifican, la relación de las pruebas tomadas en cuenta y de las que se van a ordenar, lo mismo que la responsabilidad que se estima puede caber al funcionario cuestionado.

La audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Al inicio de la audiencia, a la que el investigado puede asistir solo o asistido de abogado, podrá dar su propia versión de los hechos y aportar y solicitar pruebas, las cuales serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres (3) días. Si no fuere posible hacerlo se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco (5) días y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas pendientes.

Las pruebas se practicarán conforme se regulan para el proceso ordinario, haciéndolas compatibles con las formas propias del proceso verbal.

Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado, cuando sea necesario y procedente. La negativa a decretar y practicar pruebas, por inconducentes, impertinentes o superfluas, debe ser motivada.

El director del proceso podrá ordenar un receso, por el tiempo que estime indispensable, para que las partes presenten los alegatos de conclusión, el cual será de mínimo tres (3) días y máximo de diez (10) días. De la misma manera podrá proceder en aquellos eventos que no estén previstos y que hagan necesaria tal medida. Contra esta decisión no cabe ningún recurso.

De la audiencia se levantará acta en la que se consignará sucintamente lo ocurrido en ella. Todas las decisiones se notifican en estrados".

Fecha y hora de creación: 2026-06-22 06:54:51