

Sentencia C-124/03

COSA JUZGADA MATERIAL-Operancia

POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO-Modalidades

POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO-Elementos comunes y específicos de modalidades

DERECHO DISCIPLINARIO Y DERECHO PENAL-Finalidad distinta

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL Y DISCIPLINARIA-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TIPO PENAL Y TIPO DISCIPLINARIO-Distinción

INVESTIGADOR EN TIPO DISCIPLINARIO-Campo amplio de determinación

El investigador disciplinario dispone de un campo amplio para determinar si la conducta investigada se subsume o no en los supuestos de hecho de los tipos legales correspondientes, y si fue cometida con dolo o con culpa, es decir, en forma consciente y voluntaria o con violación de un deber de cuidado, lo mismo que su mayor o menor grado de gravedad, con base en los criterios señalados en el Art. 43 de la misma ley, lo cual obviamente no significa que aquel cree normas y que asuma por consiguiente el papel de legislador, ya que sólo aplica, en el sentido propio del término, las creadas por este último con las mencionadas características.

TIPO ABIERTO EN FALTA DISCIPLINARIA-Imposibilidad práctica de encuadrar detallada y exhaustivamente las posibles faltas del servidor público

FALTA DISCIPLINARIA DE SERVIDOR PUBLICO-Imposibilidad práctica de encuadrar detallada y exhaustivamente las posibles faltas del servidor público

NORMA DISCIPLINARIA-Complemento normativo

Referencia: expediente D-4075

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 43, Num. 9; artículo 44, Nums. 1 y 2; artículo 48, Num. 1; artículo 50, inciso 3º; artículo 51, incisos 1º y 3º; artículo 55, párrafo 1º; artículo 61, párrafo, de la Ley 734 de 2002.

Demandante: Jaime Mejía Ossman.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y

de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime Mejía Ossman, demandó los siguientes artículos de la Ley 734 de 2002, “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”: Arts. 43, Num. 9; 44, Nums. 1 y 2; 48, Num.1; 50, inciso 3º; 51, incisos 1º y 3º; 55, parágrafo 1º, y 61 parágrafo.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44699 de 5 de Febrero de 2002, y se subrayan los apartes acusados:

“Artículo 43. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

“(…)

“9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.”

“Artículo 44. Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

“(…)”.

“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo

“(…)”.

“Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

“La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el

artículo 43 de este código.

“Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.”

“Artículo 51. Preservación del orden interno. Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno.

“Este llamado de atención se anotará en la hoja de vida y no generará antecedente disciplinario.

“En el evento de que el servidor público respectivo incurra en reiteración de tales hechos habrá lugar a formal actuación disciplinaria.”

“Artículo 55. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

“(…)

“Parágrafo 1°. Las faltas gravísimas, sólo son sancionables a título de dolo o culpa.

“(…)”.

“Artículo 61. Faltas gravísimas de los notarios. Constituyen faltas imputables a los notarios, además de las contempladas en el artículo 48 en que puedan incurrir en el ejercicio de su función:

“(…)”

“Parágrafo. Las faltas gravísimas, sólo son sancionables a título de dolo o culpa.”

III. DEMANDA

Afirma el demandante que las normas acusadas, en unidad normativa, vulneran el artículo 29 de la Constitución Política, por no ajustarse al principio del debido proceso. Fundamenta su demanda en las siguientes consideraciones:

Manifiesta que la nueva ley disciplinaria en su artículo 4°, relativo al principio de legalidad, señala que “el servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”. Aduce que, de acuerdo con esta norma, el operador disciplinario se encuentra obligado a confrontar la conducta del infractor con los preceptos contenidos en el Código Disciplinario Único para garantizar el debido proceso, pues nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Añade que el artículo 23 de la misma ley define la falta disciplinaria como “...la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código...”, de tal forma que los comportamientos en que puedan incurrir los destinatarios de la ley disciplinaria tienen que estar previamente descritos en el catálogo de faltas de la misma ley de manera inequívoca, expresa y clara, en virtud del principio de tipicidad.

Alega el actor que las normas demandadas permiten que el operador disciplinario “legisle, señale y transporte de cualquier manera, comportamientos que no están descritos como falta en la ley disciplinaria vigente al momento de su realización, transgrediendo el artículo 23 de la Ley 734 de febrero 5 de 2002 que exige que la falta disciplinaria esté prevista en ella, y lo que es más grave, que lo haga a posteriori de la ocurrencia de la conducta que se va a disciplinar.”

Señala que como consecuencia de lo anterior, una conducta calificada como falta gravísima dolosa puede ser transformada por el operador en una falta grave dolosa si determina que el infractor cometió la conducta culposamente (artículo 14, numeral 2º, Código Disciplinario Único) o con culpa grave (artículo 43, numeral 9º, Código Disciplinario Único). Igualmente, una falta grave puede calificarse como falta gravísima si el investigado actuó con culpa gravísima (artículo 44, numeral 1º, Código Disciplinario Único) y las causales de mala conducta, asimilables a faltas gravísimas, pueden convertirse por voluntad del operador en faltas graves culposas, con culpa grave o leves culposas, pero no pueden transformarse en graves dolosas o leves dolosas (artículo 50, inciso 1º, Código Disciplinario Único). Así mismo, el operador podrá crear un hecho que afecte en menor grado el deber funcional y en caso de reiteración, lo podrá elevar a la categoría de falta disciplinaria (artículo 51, incisos 1º y 3º, Código Disciplinario Único) y podrá sancionar las faltas cometidas por los particulares y los notarios, transformándolas de faltas gravísimas dolosas en faltas gravísimas culposas (artículos 55, parágrafo 1º, y 61, parágrafo, Código Disciplinario Único).

Expresa que el operador se encuentra facultado para trasladar a su arbitrio una conducta punible dolosa del Código Penal a la Ley 734 de 2002, cuando, según su concepto, se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de su función o cargo o abusando del mismo (artículo 48, numeral 1º, Código Disciplinario Único).

Por lo expuesto, considera el actor que los apartes de los artículos demandados deberán declararse inexecutable o condicionar su exequibilidad al cumplimiento del principio del debido proceso, toda vez que no se puede dejar a la discrecionalidad del operador disciplinario la facultad de crear conductas disciplinarias con base en sus apreciaciones subjetivas, pues de admitirse que sus decisiones ilimitadas persistan en la nueva normatividad disciplinaria, se aceptaría que en un Estado Social de Derecho la dignidad humana, la legalidad y la seguridad de los destinatarios de la ley disciplinaria queden al arbitrio de aquel.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA DELEGADA PARA EL MINISTERIO PUBLICO EN ASUNTOS PENALES

Admitidos por esta corporación los impedimentos manifestados por el Procurador General de la Nación (Fls. 25-27) y el Viceprocurador General de la Nación (Fls. 35-37), la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, mediante Concepto No. 3018 radicado el 23 de Septiembre de 2002 (Fls. 46-51), solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas o, en subsidio, declare la existencia de cosa juzgada material en relación con los artículos 55, parágrafo 1º, y 61, parágrafo, de la Ley 734 de 2002, y la exequibilidad de las demás disposiciones acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

Sostiene que la demanda es inepta, por cuanto los cargos que expone el actor para fundamentar la violación de la Constitución Política no son claros ni suficientes, pues no se precisa la razón por la cual las normas acusadas se oponen al principio del debido proceso.

Añade que, como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones “el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre” (sentencia C-131 de 1993). Por ello, sustentar un cargo de inconstitucionalidad sobre la manera en que unas normas permiten la adecuación a distintas formas de faltas disciplinarias no es un argumento concreto que plantee una controversia en el ámbito constitucional, de la cual deba ocuparse la Corte Constitucional y que le permita emitir un juicio de valor en relación con la conformidad o inconformidad de los textos demandados con la Carta Política.

Asevera que la Corte Constitucional en Sentencia C-155 de 2002 ya tuvo la oportunidad de estudiar y declarar ajustado a la Constitución Política el artículo 14 de la Ley 200 de 1995, cuya frase final se reproduce en el artículo 13, en el párrafo 1º del artículo 55 y en el párrafo del artículo 61 de la Ley 734 de 2002, existiendo cosa juzgada material, por lo cual se debe ordenar estar a lo resuelto en dicha providencia.

Expone que las razones que condujeron a la declaración de exequibilidad de la norma demandada en esa oportunidad conducen a predicar la exequibilidad de las normas acusadas en la presente demanda, pues la tipificación de las faltas disciplinarias mediante el sistema de “*numerus apertus*”, permite que sea el funcionario de control quien frente a cada caso concreto y conforme a las circunstancias debidamente probadas dentro de la investigación, determine en forma provisional en la decisión de formulación de cargos y definitivamente en el fallo disciplinario, si la conducta censurada se cometió con dolo o con culpa, de tal modo que, atendiendo los criterios fijados en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002, establezca la gravedad o levedad de la falta disciplinaria imputada.

Indica que el legislador no puede, como parece ser el deseo del demandante, indicar con puntualidad cuáles faltas son predicables a título de dolo y cuáles a título de culpa, ni tampoco cuáles son las faltas graves o las leves, pues la relación de subordinación que existe entre el servidor público y el aparato estatal impide la estructuración de un catálogo delimitado y previamente definido de todas y cada una de las faltas en que puede incurrir el primero, a lo cual se oponen también la multiplicidad y la variedad de atribuciones y deberes que debe cumplir en razón de su cargo.

Por último, expresa que tampoco puede afirmarse que el investigador disciplinario, al momento de realizar el proceso de adecuación típica, esté creando nuevos tipos disciplinarios, como lo sugiere el actor, ya que sólo determina la gravedad y modalidad –culposa o dolosa- de las conductas que el legislador previamente ha definido en la ley disciplinaria como faltas, respetando de esta forma el principio de legalidad.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, corresponde a esta corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra unas disposiciones que forman parte de una ley de la República.

2. Consideraciones previas

2.1. Demanda en forma

En el concepto del Ministerio Público se plantea que la demanda “es inepta por cuanto los cargos

que expone el ciudadano Mejía Ossman del concepto de la violación de las normas constitucionales no es clara ni suficiente, pues no precisa la razón por la cual las normas legales se oponen al principio del debido proceso, simplemente argumenta el actor que todas las normas que acusa permiten al operador jurídico calificar de diversas formas los comportamientos sometidos a investigación disciplinaria y que eso viola el principio antes mencionado, sin dar más razones para ello”.

La Corte no comparte este criterio pues considera que el cargo formulado es claro y suficiente para efectuar el estudio de la demanda.

2.2. Cosa juzgada material

i) Como lo anota el citado concepto, mediante la Sentencia C-155 de 2002[1] esta corporación resolvió “[d]eclarar EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Único””, disposición aquella según la cual “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”.

Por su parte, la disposición demandada contenida en el Parágrafo 1º del Art. 55 de la Ley 734 de 2002 preceptúa que “las faltas gravísimas, sólo son sancionables a título de dolo o culpa” y la norma también acusada contenida en el parágrafo del Art. 61 ibídem establece que “las faltas gravísimas, sólo son sancionables a título de dolo o culpa”.

Por consiguiente, conforme a lo dispuesto en el Art. 243 superior, existe cosa juzgada respecto de las mencionadas disposiciones de la Ley 734 de 2002, de acuerdo con el criterio expresado por la Corte, así:

“El fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico.

“En efecto: hay lugar a declarar la cosa juzgada formal "cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio", y la cosa juzgada material "cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos." [2] En este último caso tal fenómeno "tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto, de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política". [3]

ii) Así mismo, en virtud de la Sentencia C-1076 de 2002[4] la Corte declaró exequible el inciso 1º del Art. 51 de la Ley 734 de 2002, salvo la expresión “por escrito”, que declaró inexecutable, y, también, declaró inexecutable el inciso 3º del mismo artículo.

iii) Los citados fallos tienen el valor de cosa juzgada constitucional absoluta, con fundamento en la norma constitucional citada y lo dispuesto en los Arts. 21 y 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, éste último declarado exequible en forma condicionada mediante la Sentencia C-037 dictada el 5 de Febrero de 1996 por esta corporación[5] “bajo el entendido de que mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”.

3. Materia sujeta a examen

Corresponde a la Corte establecer si las disposiciones acusadas violan el principio de legalidad integrante del debido proceso, por no señalar puntualmente las faltas disciplinarias dolosas, culposas, graves y leves, y por la posibilidad de que el investigador cree nuevos tipos disciplinarios al realizar la adecuación típica de la conducta.

4. Análisis de los cargos

4.1. Potestad sancionatoria disciplinaria del Estado

La potestad sancionatoria del Estado comprende varias modalidades, como las reguladas por el Derecho Penal, el Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario, entre otras, de las cuales la primera es la más significativa y la que ha tenido más desarrollo. Dichas modalidades tienen elementos comunes y elementos específicos o particulares.

En lo concerniente al Derecho Disciplinario, esta corporación ha manifestado:

“La Carta Política de 1991 establece que los funcionarios públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. El establecimiento de un régimen disciplinario corresponde al desarrollo del principio de legalidad propio de un Estado de derecho en el que las autoridades deben respeto y observancia al ordenamiento jurídico y responden por las acciones con las que infrinjan las normas o por las omisiones al debido desempeño de sus obligaciones.

“El Código Disciplinario Único comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos. El CDU define las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria. (...)”. [6]

En otra ocasión expresó:

“El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Por consiguiente, el sistema normativo que configura dicho derecho regula:

“a) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria.

“b) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.

“c) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria.”[7]

Acerca de la distinción entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal la Corte ha señalado:

“Así las cosas, cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios.

“Si bien es cierto que entre la acción penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes puesto que las dos emanan de la potestad punitiva del Estado, se originan en la violación de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad del imputado y demostrada ésta imponer la sanción respectiva, siguiendo los procedimientos previamente establecidos por el legislador, no es menos cierto que ellas no se identifican, ya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo. Dichas sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la Procuraduría General de la Nación, ente que tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores estatales.” [8]

4.2. Principio de legalidad en materia disciplinaria

De conformidad con lo previsto en el Art. 29 de la Constitución Política, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (...)”.

Esta disposición consagra el principio de legalidad en materia sancionatoria, expresado en la doctrina jurídica con el aforismo latino “nullum crimen nulla poena sine lege”, que constituye parte integrante del principio del debido proceso y en virtud del cual tanto las conductas ilícitas como las sanciones correspondientes deben estar determinadas en ley anterior a la ocurrencia de los hechos respectivos.

En relación con la aplicación de este principio tanto en materia penal como en materia disciplinaria, la Corte ha expuesto:

“Esta Corporación ha afirmado que el principio de legalidad, como salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, hace parte de las garantías del debido proceso, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, tanto en materia penal como disciplinaria. Este principio además protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado. Por eso es común que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (artículo 29)[9]. Esta Corte también ha señalado que el debido proceso comprende el principio constitucional de la legalidad de la conducta sancionada y de la pena a imponer.” [10]

No obstante, existe una diferencia importante en la aplicación del principio de legalidad respecto de la determinación de las conductas en los tipos legales del ordenamiento penal, por un lado, y en los del ordenamiento disciplinario, por el otro, que ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, así:

“Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario, por las razones que a continuación se señalan[11]:

“La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

“Las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privación de la libertad física y a la reinserción del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atención, suspensiones o separación del servicio; lo que impone al acto sancionatorio un carácter independiente, de donde surge el aceptado principio, de que la sanción disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron.” [12]

En otra oportunidad sostuvo:

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

“(…)

“Lo anterior en razón a que el legislador en desarrollo de su facultad de configuración adoptó un sistema genérico de incriminación denominado *numerus apertus*, por considerar que el cumplimiento de los fines y funciones del Estado -que es por lo que propende la ley disciplinaria (art. 17 CDU)-, puede verse afectado tanto por conductas dolosas como culposas, lo cual significa que las descripciones típicas admiten en principio ambas modalidades de culpabilidad, salvo en los casos en que no sea posible estructurar la modalidad culposa. De ahí que corresponda al intérprete, a partir del sentido general de la prohibición y del valor que busca ser protegido, deducir qué tipos disciplinarios permiten ser vulnerados con cualquiera de los factores generadores de la culpa.” [13]

Por consiguiente, el investigador disciplinario dispone de un campo amplio para determinar si la conducta investigada se subsume o no en los supuestos de hecho de los tipos legales correspondientes, y si fue cometida con dolo o con culpa, es decir, en forma consciente y voluntaria o con violación de un deber de cuidado, lo mismo que su mayor o menor grado de gravedad, con base en los criterios señalados en el Art. 43 de la misma ley, lo cual obviamente no significa que aquel cree normas y que asuma por consiguiente el papel de legislador, ya que sólo aplica, en el sentido propio del término, las creadas por este último con las mencionadas características.

4.3. Las normas acusadas no vulneran el principio de legalidad en materia disciplinaria

4.3.1. El demandante considera que las disposiciones acusadas quebrantan el principio de legalidad por preceptuar:

i) Que es falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo (Art. 48, Num. 1, Ley 734 de 2002).

ii) Que constituye falta disciplinaria grave o leve el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley” y que “[l]os comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.” (Art. 50 *ibídem*).

iii) Que uno de los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta será la realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, caso en el cual será considerada falta grave (Art. 43, Num. 9, *ibídem*)

iv) Que cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno, lo cual se anotará en la hoja de vida pero no generará antecedente disciplinario, y en el evento de que el servidor público incurra en reiteración de tales hechos habrá lugar a formal actuación disciplinaria (Art. 51 *ibídem*).

v) Que el servidor público está sometido a las sanciones de destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, y de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas (Art. 44, Nums. 1 y 2, *ibídem*).

4.3.2. Se observa que en estas disposiciones el legislador, con un criterio genérico o amplio, mediante tipos abiertos, describe algunas conductas constitutivas de falta disciplinaria, señala si las mismas son dolosas o culposas y establece su mayor o menor gravedad.

Esta técnica legislativa, como se indicó, es propia del campo del Derecho Disciplinario, por la imposibilidad práctica de encuadrar en forma detallada y exhaustiva las posibles faltas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones constitucionales y legales, por lo cual el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración y con fundamento en particular en lo dispuesto en los Arts. 124 y 150, Num. 23, de la Constitución, en virtud de los cuales corresponde al Congreso de la República determinar “la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva” y “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, obró con un criterio razonable y no quebrantó el principio de legalidad que forma parte integrante del principio del debido proceso, de conformidad con lo estatuido en el Art. 29 superior.

Esta corporación en múltiples ocasiones ha señalado la potestad de configuración legislativa en materia penal, en los siguientes términos:

“ (...) mientras en el cumplimiento de la función legislativa no resulten contrariados los preceptos fundamentales, y sin perjuicio de lo que más adelante se expone sobre los límites de la norma positiva, bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado.

“(...)

“Quien expide la ley debe gozar de atribuciones suficientes -que a la vez comprometen su responsabilidad- para adecuar razonablemente las penas, según los diversos elementos que inciden en las conductas proscritas. La norma absoluta, que no establece distinciones, que otorga el mismo trato jurídico a situaciones diferentes, podría ser objeto de glosa, con mayor propiedad, por romper la igualdad y por desvirtuar el concepto de justicia, que aquella orientada a la gradación y distinción fundada en hipótesis diversas.”.[14]

Este criterio es aplicable de modo general en el campo del Derecho Sancionatorio y, por tanto, en el ámbito del Derecho Disciplinario, sobre el cual la Corte expresó recientemente:

“De las consideraciones anteriores se desprende entonces que las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados[15] permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos. Así mismo cabe concluir que la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración Pública, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento, por lo que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado

y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas”. [16]

En consecuencia, el cargo no prospera.

4.3.3. Con base en lo expuesto, se ordenará:

i) Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-155 de 2002, que declaró la exequibilidad del Art. 14 de la Ley 200 de 1995, en relación con los Arts. 55, parágrafo 1º, y 61, parágrafo, de la Ley 734 de 2002.

ii) Estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 1076 de 2002, que declaró exequible el inciso 1º del Art. 51 de la Ley 734 de 2002, salvo la expresión “por escrito”, que declaró inexecutable, y que, también, declaró inexecutable el inciso 3º del mismo artículo.

iii) Declarar la exequibilidad de los Arts. 43, Num. 9; 44, Nums. 1 y 2; 48, Num. 1, y 50, inciso 3º, de la Ley 734 de 2002, por el cargo aquí examinado.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-155 de 2002, que declaró la exequibilidad del Art. 14 de la Ley 200 de 1995, en relación con los Arts. 55, parágrafo 1º, y 61, parágrafo, de la Ley 734 de 2002.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 1076 de 2002, que declaró EXEQUIBLE el inciso 1º del Art. 51 de la Ley 734 de 2002, salvo la expresión “por escrito”, que declaró INEQUIBILIDAD, y que, también, declaró INEQUIBILIDAD el inciso 3º del mismo artículo.

Tercero.- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD de los Arts. 43, Num. 9; 44, Nums. 1 y 2; 48, Num. 1, y 50, inciso 3º, de la Ley 734 de 2002, por el cargo aquí examinado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[2] sent. C-427/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero

[3] Sentencia C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz

[4] M. P. Clara Inés Vargas Hernández

[5] MP. Vladimiro Naranjo Mesa

[6] Sentencia C-712 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S. V. de Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett.

[7] Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell. A. V. de José Gregorio Hernández Galindo y S.V. de Hernando Herrera Vergara y Julio César Ortiz Gutiérrez.

[8] Sentencia C-244 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz. S. V. de Eduardo Cifuentes Muñoz y

Julio César Ortiz Gutiérrez.

[9] Ver, entre otras, las sentencias C-127 de 1993, C-344 de 1996 y C-559 de 1999.

[10] Sentencia C-653 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. S.V. de Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alvaro Tafur Galvis.

[11] Sentencia C-427/94, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

[12] Sentencia C-708 de 1999. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[13] Sentencia C-155 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[14] Sentencia C-103 de 1997.

[15] Sobre la vigencia del sistema de tipos abiertos en el ámbito disciplinario y su respeto del debido proceso ver entre otras la Sentencia C-181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[16] Sentencia C-948 de 2002. M.P. Alvaro Tafur Galvis. S. V. Jaime Araújo Rentería.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

