

Sentencia C-504/07

FALTA DISCIPLINARIA GRAVISIMA-Declarar la caducidad del contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas por la ley/PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL EN MATERIA DISCIPLINARIA-No vulneración por norma que determina como falta disciplinaria haber declarado la caducidad de contrato estatal o la terminación sin que se presenten las causales previstas por la ley

El accionante considera que el establecimiento por el legislador como falta disciplinaria gravísima el “Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello”, vulnera el principio del juez natural por cuanto dicha declaración constituye un acto administrativo cuya legalidad compete resolverla a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no a la autoridad disciplinaria. Agrega que de aceptarse dicha falta disciplinaria conduciría a la operancia de la prejudicialidad ya que la decisión disciplinaria dependerá del fallo que profiera el juez administrativo. Para la Corte, en cambio, no se está ante la invasión de las competencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por parte de la autoridad disciplinaria y mucho menos hace necesario la operancia del fenómeno de la prejudicialidad por cuanto el objeto de la acción disciplinaria no es la legalidad del acto administrativo sino el examinar si la conducta del agente estatal al declarar la caducidad o terminación del contrato estatal “sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello”, lo fue en la modalidad dolosa o culposa, siendo así un ámbito diferente al de la acción contractual, por lo que no se vulnera el principio del juez natural. Nada se opone a que bajo un mismo supuesto de hecho se adelanten actuaciones distintas y en cada una de ellas se profieran las sanciones o declaraciones correspondientes, pudiendo incluso presentarse la no prosperidad de la acción contractual y en cambio establecerse la responsabilidad disciplinaria del agente estatal dado que en la acción contractual se parte de la presunción de legalidad mientras que en la acción disciplinaria como lo ha sostenido esta Corporación se parte de la presunción de inocencia con independencia de la legalidad del acto proferido al involucrar, como se ha expuesto, específicamente la infracción de los deberes funcionales para con la administración pública.

PREJUDICIALIDAD EN PROCESO DISCIPLINARIO-No aplicación

Debe indicarse que la acción disciplinaria y la acción contractual difieren sustancialmente atendiendo la naturaleza de cada asunto, los bienes jurídicos que se protegen y la autoridad competente para su resolución. Al tratarse de dos regímenes jurídicos independientes, sin que el fallo que corresponda dictar en uno de ellos influya necesariamente en el otro, ni la decisión que deba adoptarse en uno de dichos asuntos dependa de lo decidido en el otro, carece de todo fundamento jurídico la aplicación de la prejudicialidad.

DERECHO DISCIPLINARIO-Carácter autónomo e independiente

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD ESTRICTO SENSU-Integración

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Hace parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS-Hace parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS- Hace parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu

Referencia: expediente D-6557

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Actor: Hilian Edilson Ovalle Celis

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., cuatro (4) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241 No. 4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Hilian Edilson Ovalle Celis solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad del numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Mediante auto del 1° de noviembre de 2006, la demanda fue admitida por haber cumplido los requisitos contemplados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y ordenó i) la fijación en lista de la norma acusada y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministro del Interior y de Justicia, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, e iii) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, para que aporten sus opiniones sobre la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto del numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que se acusa:

“LEY 734 DE 2002

(febrero 5)

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las **siguientes**:

...

32. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el accionante el numeral impugnado vulnera los artículos 29, 116 y 238 de la Constitución, por cuanto la declaratoria de caducidad o la terminación de un contrato estatal sin el lleno de los requisitos legales constituye un acto administrativo cuya legalidad corresponde resolverla exclusivamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 238 Superior) y no a la autoridad disciplinaria por lo que se vulnera el principio del juez natural como parte del debido proceso (art. 29 de la Constitución).

Aduce que de aceptarse como falta disciplinaria la norma impugnada, la autoridad disciplinaria no cuenta con una decisión judicial (art. 116 Superior) que declare la legalidad o ilegalidad del acto administrativo lo que traería consigo la operancia del fenómeno de la prejudicialidad, pues, la decisión de la autoridad administrativa depende del fallo que profiera el juez administrativo.

Por ello, solicita declarar la inconstitucionalidad del numeral acusado o en su defecto proferir una sentencia condicionada.

IV. INTERVENCIÓN

Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, en calidad de apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del numeral demandado.

Expone que debe distinguirse entre la acción disciplinaria y la acción administrativa. La falta disciplinaria se presenta cuando el servidor público en ejercicio o por razón del cargo realiza un comportamiento contrario a derecho, desconociendo un deber constitucional o legal que conduce a la configuración de una infracción disciplinaria, es decir, a la suma de dos elementos como son el acto ilícito sustancial más la culpabilidad en una de sus dos modalidades, dolosa o culposa. Aduce que la sanción disciplinaria no refiere a los aspectos sustanciales de la materia a la que alude la actuación de la administración, sino a un acto independiente que tiene que ver con el servicio, llamados de atención, suspensión o separación del mismo. En cambio, la acción administrativa determina la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que profiere la administración cuando decreta la caducidad o termina un contrato estatal.

Indica que las normas disciplinarias tienen un complemento normativo dado por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes. Recuerda que en materia contractual el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, establece que el servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual, sin consagrar que la responsabilidad disciplinaria sólo puede exigirse cuando decida previamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Señala que la ilegalidad del acto administrativo en los casos previstos en el numeral acusado,

tienen que ver con la inobservancia de los requisitos legales y constitucionales para su expedición. Mientras que corresponde a la instancia disciplinaria establecer si el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurrió en dicha omisión constitutiva de falta gravísima, en la modalidad dolosa o culposa conforme al artículo 13 de la Ley 734 de 2002.

Concluye así que “(n)o se trata, por tanto de un asunto que tenga que ver con el principio del juez natural. Pues este principio se respeta, en los casos comprendidos dentro del supuesto previsto en el numeral 32 del artículo 48 de la ley demandada, cuando el juez contencioso administrativo decide sobre la legalidad del acto administrativo que profiere la administración pública cuando decide declarar la caducidad del un contrato estatal o darlo por terminado. No es esta materia -la legalidad del acto de la administración y su eventual anulación- la que constituye el objeto de la autoridad disciplinaria, Esta se limita a examinar la conducta del funcionario que expidió el acto, para determinar si se ajusta o no a la ley. Son, pues, dos ámbitos diferentes de competencia...No es el asunto sustancial el que es objeto de investigación por parte del poder disciplinario...no se desconoce el principio de legalidad, cuando es la misma ley la que prevé, con anticipación, qué es falta gravísima tomar una decisión (sobre la caducidad o terminación de un contrato estatal), sin que exista causal legal en la cual pueda apoyarse”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En oficio DP-1382, recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 16 de noviembre de 2006, los señores Procurador y Viceprocurador General de la Nación manifestaron su impedimento para conceptuar sobre el asunto de la referencia, el cual les fue aceptado por la Sala Plena en Auto 322 de 22 de noviembre del 2006, ordenando la remisión del asunto al Procurador General de la Nación para que conforme a lo dispuesto en el numeral 33 del artículo 7° del Decreto 262 de 2000, designe al funcionario que habrá de rendir el concepto respectivo.

En concepto recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 15 de febrero de 2007, la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales, Dra. Carmenza Isaza Delgado, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del numeral acusado por los aspectos analizados.

En primer lugar señala que el derecho disciplinario es de origen constitucional lo cual permite tener autonomía como presupuesto fundamental de la potestad del Estado de verificar la conducta de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones públicas, sin que sea indispensable esperar pronunciamientos de otras jurisdicciones relacionados con el mismo asunto.

Indica que el actor parte de un presupuesto equivocado que hace indispensable recordar el concepto de derecho disciplinario como vertiente del derecho público de origen constitucional, desarrollado legal y jurisprudencialmente al amparo de las disposiciones constitucionales “que lo erigen como una disciplina autónoma e independiente, en especial deslindada del derecho penal y del derecho administrativo”.

Anota que la regulación de un régimen disciplinario que consagra faltas, sanciones e inhabilidades no corresponde a un capricho legislativo sino al cumplimiento de los mandatos constitucionales que prescriben que los servidores públicos son responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones en correspondencia con las normas superiores que consagran como objetivo el velar por el cumplimiento de los fines del Estado. Por lo tanto, “si el servidor público a través de su conducta se aleja de los fines estatales y no cumple con los principios a los que se comprometió cuando tomó posesión del cargo, de manera inmediata le

nace al Estado la potestad de controlar, mediante sus órganos internos de las entidades o externos –Procuraduría, Personería- el acto en que quedó consignada la decisión del servidor público, para establecer su responsabilidad disciplinaria, e inclusive acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para que se evalúe el acto mismo”.

Expone que de aceptarse la posición del accionante conduciría a vaciar de contenido constitucional las normas que regulan el derecho disciplinario y sujetar su aplicación a la espera de una decisión judicial sobre la legalidad de un acto administrativo, perdiendo el derecho disciplinario su objetivo constitucional.

Recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional “ha sido enfática en señalar que la circunstancia que se investigue por el mismo hecho a un servidor público disciplinariamente y coetáneamente en otras jurisdicciones se adelanten los respectivos procedimientos, como sería la existencia de un proceso contencioso administrativo no vulnera el principio del non bis in idem, ni muchos el del juez natural, dada la concepción de otro régimen que hace que cada uno tenga particularidades con fundamento en la Constitución Política en cuanto a los procedimientos, jueces y efectos distintos”. Por ello, indica que no existe invasión alguna del operador disciplinario en relación con las decisiones que haya de tomar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que a ésta le compete según el caso declarar la nulidad de la decisión administrativa dentro de un contexto distinto al origen y resultado de un proceso disciplinario sobre la misma conducta.

Considera así que el actor termina desconociendo el alcance del contenido normativo previsto en la Constitución en cuanto a la responsabilidad disciplinaria y las consecuencias que se derivan, al igual que el objetivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que considera que no se vulnera el principio del juez natural como componente del debido proceso.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico a resolver

Para el accionante el numeral impugnado que prevé como falta disciplinaria gravísima “Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello”, vulnera el principio del juez natural (arts. 29, 116 y 238 de la Constitución), en la medida que dicha declaración al constituir un acto administrativo su legalidad o ilegalidad corresponde resolverla exclusivamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no a la autoridad disciplinaria. Considera así que de aceptarse dicha falta disciplinaria conduciría a la operancia de la prejudicialidad, pues, la decisión de la autoridad disciplinaria dependerá del fallo que profiera el juez administrativo.

El Ministerio del Interior y de Justicia en su intervención solicita declarar la exequibilidad del numeral acusado por cuanto el objeto de la acción disciplinaria no lo constituye la legalidad del acto de la administración y su eventual anulación sino el examinar la conducta del funcionario que expidió el acto en la modalidad dolosa o culposa, siendo así un ámbito diferente al de la acción administrativa, por lo que no se vulnera el principio del juez natural.

La Procuraduría General de la Nación solicita igualmente declarar la exequibilidad del numeral impugnado al no existir invasión alguna por parte del operador disciplinario de las decisiones propias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al corresponderle a ésta la declaración de nulidad del acto administrativo dentro de un contexto diferente al origen y resultado de un proceso disciplinario sobre la misma conducta. La circunstancia que se investigue por el mismo hecho a un servidor público disciplinariamente y ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa no vulnera el principio del juez natural por la concepción de cada régimen que hace que cada uno de ellos tenga particularidades sin que sea necesario esperar pronunciamientos de las demás ramas y órganos del Estado relacionados con el mismo asunto.

Conforme a lo anterior, la Corte habrá de resolver si la falta disciplinaria gravísima contemplada en el numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, constituye una invasión por la autoridad disciplinaria de las competencias propias del juez administrativo como lo es fallar sobre la legalidad de los actos de la administración. Para ello, esta Corporación habrá de referir previamente al derecho disciplinario como régimen autónomo y al principio del juez natural para así entrar a resolver el asunto que nos ocupa bajo el cargo formulado.

3. El derecho disciplinario como régimen autónomo y el principio del juez natural.
Exequibilidad del numeral acusado por el cargo formulado.

Es indefectible que el derecho disciplinario encuentra su base axiológica jurídica en la Carta Política como se desprende del Preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 122, 123, 124, 125, 150-2, 209 y 277 de la Carta, de los cuales puede resaltarse que:

i) los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la Ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6), ii) cualquier persona podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas (art. 92), iii) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y no puede el servidor público entrar a ejercer el cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (art. 122), iv) corresponde a la ley determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124), v) el retiro de los servidores públicos se hará, entre otras causas, por violación del régimen disciplinario (art. 125), vi) la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y la administración tendrá un control interno conforme a la ley (art. 209), vii) el Congreso expedirá códigos en todos los ramos de la legislación (art. 150-2), y viii) el Procurador General de la Nación ejercerá, entre otras funciones, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, como también ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones respectivas conforme a la ley (numerales 5 y 6 del art. 277).

Atendiendo dichos mandatos constitucionales la Corte en sentencia C-028 de 2006[1], sostuvo que el derecho disciplinario reviste un carácter autónomo e independiente, que en opinión de esta Corporación obedece al reconocimiento expreso que hace el estatuto superior de un régimen independiente a los demás regímenes jurídicos como el penal y administrativo dado que se contempla la responsabilidad disciplinaria en cabeza de los servidores públicos y los particulares

en el ejercicio de las funciones públicas[2].

Derecho disciplinario que constituye una modalidad del derecho administrativo sancionador en el ejercicio del ius puniendi del Estado que supone en palabras de la Corte la “ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal[3]. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público[4], se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción.” [5]

El ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado[6] tiene como finalidad básica la prevención y sanción de las conductas que atentan contra el estricto cumplimiento de los deberes funcionales impuestos a los servidores públicos y a determinados particulares u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública en aras de salvaguardar los fines esenciales del Estado (artículo 2 de la Carta), como el interés general y propugnar por la existencia de un marco jurídico que garantice un orden justo (Preámbulo) dentro del ámbito del Estado social de derecho (art. 1 superior)[7].

El derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas sustantivas y adjetivas que exigen de los servidores públicos y ciertos particulares un específico comportamiento en el ejercicio de las funciones públicas como la disciplina, la obediencia y el comportamiento ético para asegurar la debida prestación y buena marcha de la función administrativa en desarrollo de los principios que la rigen como son la moralidad, imparcialidad, eficacia, celeridad, igualdad, economía y publicidad (art. 209 constitucional)[8]. De modo que “si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. En términos generales, la infracción a un deber de cuidado o diligencia[9].”[10].

La sujeción del derecho disciplinario a la Constitución Política conlleva como elemento indispensable la culpabilidad, es decir, la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva para exigir verificar si la conducta del servidor público o particular en ejercicio de las funciones públicas fue dolosa o culposa -responsabilidad subjetiva-, conforme lo señala el artículo 14 de la Ley 734 de 2002: “**CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa**”.

Al respecto, esta Corte ha manifestado que “Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues como ya se dijo, el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que ‘el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado’”[11].[12]

Entonces, a través del régimen disciplinario el legislador establece faltas disciplinarias por la infracción de los deberes funcionales de los servidores públicos y los particulares que cumplan funciones públicas bajo las correspondientes sanciones que atienden la gravedad de la falta cometida.

La Corte ha hecho ver que dicha cláusula general de configuración normativa se encuentra limitada por la finalidad que persigue como es el asegurar el cumplimiento de la función pública por parte de las autoridades bajo los principios del artículo 209 constitucional, por lo que “el legislador sólo puede tipificar como conductas relevantes en el ámbito disciplinario aquellos comportamientos que afecten los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas. ... el fundamento de la imputación y, en consecuencia, del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, está determinado por la infracción de los deberes funcionales del servidor público.[13]”[14] Y, ello por cuanto la libertad de configuración legislativa en el campo disciplinario si bien es amplia no es absoluta en la medida que se encuentra sujeta a los valores, principios y derechos constitucionales[15], como la observancia del debido proceso (art. 29 superior).

Justamente, como lo sostuvo la Corte en sentencia C-429 de 2001[16], uno de dichos límites constitucionales esta dado por el principio del juez natural que rige en materia disciplinaria y que refiere a la autoridad a quien la Constitución o la ley le ha asignado el conocimiento de determinados asuntos[17]. En esta medida debe recordarse que la competencia i) es presupuesto de validez de los actos que se profieren, ii) debe estar consagrada constitucional o legalmente, iii) preceder al hecho que motiva la actuación (preexistente) y iv) ser explícita[18].

Dicho principio del juez natural se contempla en el artículo 29 de la Constitución, que señala: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio". Principio que además se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2 y 14) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8), por lo que constituyen parámetros de jerarquía constitucional para ejercer el control de constitucionalidad al hacer parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu.

La autoridad competente en materia disciplinaria ha sido regulado constitucional[19] y legalmente[20] al indicarse que la titularidad de la potestad disciplinaria radica en el Estado la cual se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control interno disciplinario, los funcionarios con potestad disciplinaria y la jurisdicción disciplinaria[21]. Por ende, la autoridad que conoce del proceso disciplinario puede ser i) judicial como lo es el Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura o ii) administrativa como son la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control interno y los funcionarios con potestad disciplinaria[22].

En el asunto sub-examine, el accionante considera que el establecimiento por el legislador como falta disciplinaria gravísima el “Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello”, prevista en el numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, vulnera el principio del juez natural por cuanto dicha declaración constituye un acto administrativo cuya legalidad compete resolverla a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no a la autoridad disciplinaria. Agrega que de aceptarse dicha falta disciplinaria conduciría a la operancia de la prejudicialidad ya que la decisión disciplinaria dependerá del fallo que profiera el juez administrativo.

Para la Corte, en cambio, no se está ante la invasión de las competencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por parte de la autoridad disciplinaria y mucho menos hace necesario la operancia del fenómeno de la prejudicialidad por cuanto el objeto de la acción disciplinaria no es la legalidad del acto administrativo sino el examinar si la conducta del agente estatal al declarar la caducidad o terminación del contrato estatal “sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello”, lo fue en la modalidad dolosa o culposa, siendo así un ámbito diferente al de la acción contractual, por lo que no se vulnera el principio del juez natural.

Debe en primer lugar recordarse los antecedentes legislativos de la norma bajo examen pudiendo apreciarse con claridad que la inclusión del numeral acusado en el nuevo Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), tuvo como fundamento principal el aumentar el catálogo de faltas disciplinarias gravísimas por cuanto el previsto en el régimen anterior (Ley 200 de 1995), resultaba insuficiente para combatir el incremento de la corrupción administrativa en materia de contratación estatal. De la exposición de motivos presentada ante el Senado de la República, sobre el proyecto de ley número 92 de 1999, Senado, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, cuyo artículo inicialmente correspondió al 47-27, Gaceta del Congreso No. 304 de 1999[23], puede extraerse:

“EXPOSICION DE MOTIVOS

...

Tal vez una de las mayores deficiencias, y la que más críticas ha generado por sus graves consecuencias, está en el régimen de sanciones. El sistema vigente impide imponer sanciones acordes con la gravedad de las conductas debido a la enumeración escasa y taxativa de las faltas gravísimas... De esta forma, conductas que afectan de manera verdaderamente grave el correcto funcionamiento de la administración pública no son castigadas...

En materia de contratación estatal también se advierte que la gestión de control de la Procuraduría no resulta eficiente debido a que la enumeración taxativa de las faltas gravísimas no incluyó aquellos comportamientos que desconocen de manera más severa los principios y normas básicas que regulan la contratación del Estado.

La corrupción administrativa en esta materia ha aumentado, lo cual se evidencia con las frecuentes y masivas denuncias contra los organismos del Estado, por la celebración de contratos millonarios que no tienen una justificación legal y persiguen cometidos diferentes a los previstos en la Constitución y la ley...

La corrupción en materia contractual también se genera con la declaratoria de caducidad o con la terminación de los contratos sin que se reúnan las causales que la ley ha previsto para ello, con el fin de asignar dichos contratos a las personas con quienes se han adquirido compromisos que no pueden cumplirse debido a que los recursos presupuestales ya han sido comprometidos por administraciones anteriores. Dichas declaratorias de caducidad generan demandas contra el Estado, que prosperan en la mayoría de los casos, con lo cual se afecta el patrimonio público, además de la ejecución del contrato...

Todo lo anterior hace recomendable incorporar a este proyecto, como conductas constitutivas de faltas gravísimas, las siguientes: ...declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello...”.[24]

Por consiguiente, la interpretación dada por el accionante sobre el numeral acusado no corresponde a lo consignado en la exposición de motivos, pues, como quedó reseñado la norma demandada establece una sanción disciplinaria contra el servidor público o el particular que en el ejercicio de funciones públicas declare la caducidad de un contrato estatal o su terminación sin presentarse las causales contempladas en la ley.

De igual forma, debe indicarse que la acción disciplinaria y la acción contractual difieren sustancialmente atendiendo la naturaleza de cada asunto, los bienes jurídicos que se protegen y la autoridad competente para su resolución. Al tratarse de dos regímenes jurídicos independientes, sin que el fallo que corresponda dictar en uno de ellos influya necesariamente en el otro, ni la decisión que deba adoptarse en uno de dichos asuntos dependa de lo decidido en el otro, carece de todo fundamento jurídico la aplicación de la prejudicialidad.

La acción disciplinaria pretende establecer la responsabilidad del servidor público o particular que en el ejercicio de las funciones públicas infrinja sus deberes funcionales. En esa medida el marco del proceso disciplinario está dado en establecer la culpabilidad del funcionario, es decir, si el comportamiento del funcionario lo fue en la modalidad dolosa o culposa (art. 13 de la Ley 734 de 2002), cuya competencia según se ha manifestado ha sido asignada constitucional y legalmente a una autoridad disciplinaria administrativa o jurisdiccional como son i) la Procuraduría General de la Nación, personerías, oficinas de control interno disciplinario y funcionarios con potestad disciplinaria, o ii) el Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura, Sala Disciplinaria.

En cambio, la acción contractual prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo[25] respecto a la caducidad o terminación del contrato estatal persigue determinar la legalidad del acto administrativo que la declaró, cuyo conocimiento se ha radicado en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa[26].

La circunstancia que se investigue por el mismo hecho a un funcionario disciplinariamente y ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa no vulnera el principio del juez natural, dado que un mismo supuesto fáctico puede generar que se adelanten múltiples procesos por autoridades distintas como se contempla expresamente en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (art. 51)[27].

Nada se opone a que bajo un mismo supuesto de hecho se adelanten actuaciones distintas y en cada una de ellas se profieran las sanciones o declaraciones correspondientes, pudiendo incluso presentarse la no prosperidad de la acción contractual y en cambio establecerse la responsabilidad disciplinaria del agente estatal dado que en la acción contractual se parte de la presunción de legalidad mientras que en la acción disciplinaria como lo ha sostenido esta Corporación[28] se parte de la presunción de inocencia con independencia de la legalidad del acto proferido al involucrar, como se ha expuesto, específicamente la infracción de los deberes funcionales para con la administración pública.

Si bien la declaración de caducidad de un contrato estatal o su terminación constituye un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad, el objeto de discusión en el proceso disciplinario hace parte de un contexto diferente al de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ya que en materia disciplinaria se encuentra proscrita toda forma de responsabilidad objetiva según lo ha manifestado esta Corporación[29] en correspondencia con el artículo 13 de la Ley 734 de 2002.

Debe resaltarse que el numeral acusado parte de dos presupuestos concurrentes para la configuración de la falta disciplinaria gravísima como son: i) la declaración de caducidad del contrato estatal o su terminación, ii) sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello, que implica el examinar si cumplió verbi gratia las causales contenidas en los artículos 17 (terminación unilateral del contrato) y 18 (caducidad y sus efectos) de la Ley 80 de 1993. Al ser la culpabilidad -responsabilidad subjetiva- el supuesto esencial del proceso disciplinario corresponderá entonces a la autoridad disciplinaria investigar si la conducta del funcionario lo fue de manera dolosa o culposa en el ejercicio de sus deberes para con la función administrativa.

Por consiguiente, el que la conducta disciplinaria se produjere bajo el amparo de un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad no puede implicar que no sea objeto de juzgamiento por la autoridad disciplinaria o que quede supeditada la investigación a la decisión previa que profiera la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por cuanto puede incurrirse en una falta disciplinaria gravísima y, por ende, sancionarse disciplinariamente sin que previamente hubiere sido retirado el acto administrativo del ordenamiento jurídico, al tratarse de acciones cuya naturaleza y objeto son diversos.

Conforme a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, sólo en relación con el cargo formulado y examinado.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, el numeral 32 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único".

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En dicha decisión se sostuvo: "es menester indicar que dicha potestad disciplinaria posee una naturaleza constitucional, autónoma e independiente que se deduce inequívocamente de lo consagrado en las diversas disposiciones superiores que le sirven de sustento, razón por la cual puede concluirse que una de las principales inquietudes del constituyente al expedir la Carta Política de 1991 fue cifrar las bases suficientes para que la administración pública se tornara apta y eficiente en el cumplimiento de los objetivos que le fueron trazados".

[2] El inciso final del artículo 2 de la Ley 734 de 2002, señala que: "La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta".

[3] Véase, entre otras, las sentencias C-214 de 1994, C-597 de 1996, C-181 de 2002, C-506 de 2002 y C-125 de 2003. En la doctrina se pueden consultar: MERKL. Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editora Nacional. NIETO. Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos. DE PALMA DEL TESO ÁNGELES. El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador. Tecnos. OSSA ARBELAEZ. Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Legis Editores S.A.

[4] Sobre los distintos modelos de separación de las funciones del poder público, se puede consultar la sentencia T-983A de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[6] Art. 1 de la Ley 734 de 2002, señala que el Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

[7] C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[8] Sentencias C-417 de 1993, C-341 de 1996, C-948 de 2002, C-796 de 2004 y C-028 de 2006.

[9] Ver Sentencia C- 181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra S.P.V.I. de los Magistrados Jaime Cordoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis.

[10] C-948 de 2002. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

[11] Cfr. Sentencias C-195 de 1993, C-280 de 1996, C-306 de 1996, C-310 de 1997, entre otras

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

[13] Cf. Sentencia C- 252 de 2003, M.P Jaime Córdoba Triviño

[14] C-431 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[15] C-391 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[16] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[17] Sentencia C-444/95, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

[18] C-429 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

[19] Arts. 92, 209 y 277 de la Constitución.

[20] Artículo 1º de la Ley 734 de 2002. "TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA. El Estado es titular de la acción disciplinaria".

ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria".

[21] C-391 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[22] C-014 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[23] Págs. 20 y 24.

[24] De igual modo, dicha exposición de motivos puede apreciarse en la Gaceta del Congreso No. 291 de 2000, Senado de la República. Págs. 24 y 25

[25] ARTICULO 87. DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. <Subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.

El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se

declare su nulidad absoluta. El Juez Administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.

En los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil.

[26] ARTICULO 75 DE LA LEY 80 DE 1993. DEL JUEZ COMPETENTE. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.

[27] El artículo 51 de la Ley 80 de 1993, establece que "El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley".

[28] C-391 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[29] C-720 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

