

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Se destaca el hecho de que algunas leyes pueden integrar el mencionado bloque de constitucionalidad en sentido lato, siempre que la propia Carta lo haya ordenado, en forma directa y específica, de manera que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias y logren instituirse como parámetros de un control de constitucionalidad sobre las mismas. Tal condición fue reconocida para la ley estatutaria que regula los estados de excepción (Ley 137 de 1994), en la Sentencia C-578 de 1995, dado que las normas que "establecen límites o prohibiciones absolutas para la restricción, limitación o suspensión de derechos, durante la anormalidad, se convierten en pauta de control de las leyes que tratan sobre el uso de la fuerza en el escenario de la normalidad", situación reiterada, posteriormente, en la Sentencia C-191 de 1998, antes mencionada. De manera pues que, el apoyo del demandante en el fallo de constitucionalidad C-191 de 1998, para afirmar categóricamente que la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia" -en los artículos que el actor menciona y en forma determinante- integra el bloque de constitucionalidad, fue equivocado por no haber existido en la misma referencia ni análisis pertinente que permitiera llegar a esa conclusión.

RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DEL DISCIPLINADO

El aspecto subjetivo de la actuación del agente estatal, en lo que hace al grado de culpabilidad con que actuó, es observado para ligar la responsabilidad del mismo al deber de resarcir al Estado por la indemnización que éste debió asumir en su nombre, en virtud del daño antijurídico que causó. Por lo tanto, no puede confundirse, como lo hace el accionante, la responsabilidad pecuniaria del servidor estatal por el daño antijurídico descrita en estos términos, con la responsabilidad disciplinaria que pueda deducirse de dicha actuación, pues ésta tendrá que regirse por la ley especial, es decir por la Ley 200 de 1995, y, para atribuirle, el investigador disciplinario, entre otras situaciones que deberá observar dentro de las precisadas en el artículo 27 de esa normatividad, censurado, está la del grado de culpabilidad en la actuación del servidor público investigado, lo que en definitiva determinará a su vez el nivel de gravedad de la falta disciplinaria.

FALTA DISCIPLINARIA-Criterio para determinar gravedad o levedad

Cuando el legislador consagró una clasificación de las faltas disciplinarias entre graves y leves en el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, acusado, y estableció unos criterios con base en los cuales el investigador disciplinario deba definir sobre la responsabilidad final en materia disciplinaria de los servidores públicos, para efectos de aplicar la correspondiente sanción, lo hizo atendiendo a los postulados generales de los regímenes punitivos aceptados por el ordenamiento constitucional, en la forma vista, con claro desarrollo de las facultades legislativas en materia de definición de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, dentro de lo cual, es evidente que la misma puede ser graduada de conformidad con el nivel de culpabilidad con que se actúa y la intensidad de la lesión que se produzca en los bienes jurídicos protegidos con la ley disciplinaria.

Referencia: Expediente D-2329

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

Magistrado Sustanciador:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Santafé de Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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 Jorge Luis Pabón Apicella demandó el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada en su integridad, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.946, del 31 de julio de 1995 y se subraya lo demandado:

" Ley 200 de 1995

(Julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico

ARTICULO 27. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.

2. El grado de perturbación del servicio.

3. La naturaleza esencial del servicio.

4. La falta de consideración para con los administrados.

5. La reiteración de la conducta.

6. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.

7. La naturaleza y efectos de la falta, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios:

a) La naturaleza y efectos de la falta, y sus efectos se apreciarán según la trascendencia social de

la misma, el mal ejemplo dado, la complicidad con subalternos y el perjuicio causado.

b) Las modalidades o circunstancias de la falta se apreciarán teniendo en cuenta su cuidadosa preparación, el grado de participación en la comisión de la misma y el aprovechamiento de la confianza depositada en el agente;

c) Los motivos determinantes se apreciarán según se haya procedido por causas innobles o fútiles o por nobles altruistas;

d) La demostrada diligencia y eficiencia en el desempeño de la función pública;

e) Haber sido inducido por un superior a cometerla;

f) El confesar la falta antes de la formulación de cargos;

g) Procurar, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de que le sea impuesta la sanción;

h) Cometer la falta en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, comprobada debidamente."

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, el desarrollo de la materia disciplinaria se sustenta, de un lado, en la responsabilidad de los servidores públicos por la violación de la Constitución o de la ley, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones y, de otro, en la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción a imponer por dicha violación, en la medida del "valor del interés afectado por la infracción disciplinaria" y en razón de "una razonable proporcionalidad del castigo"; esto, como garantía de los principios de igualdad y debido proceso del investigado y de las actuaciones debidas de la autoridad pública, mandatos constitucionales que deben prevalecer en la normatividad vigente (C.P., arts. 6o., 13 y 29, preámbulo, 2o., 230, 365 y 4o.).

En apoyo de lo anterior, el demandante aduce que, en virtud del artículo 90 de la Carta Política, relativo a la responsabilidad de los agentes del Estado por los daños antijurídicos y el artículo 71 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia", que trata de la responsabilidad del funcionario y empleado judicial, éste último, por cuanto su acusación se circunscribe a la responsabilidad disciplinaria de estos servidores, existen ciertas conductas consideradas como faltas disciplinarias que para la respectiva punición "no admiten reducción con base en causales de atenuación", ni regulación sobre su gravedad o levedad, en la forma que lo permite la disposición demandada, en la medida en que "ya vienen constitucionalmente calificadas y asistidas de un criterio de gravedad extrema", en lo que hace a los eventos de dolo o culpa grave en los cuales pueda incurrir el agente judicial.

Un comportamiento en esas circunstancias, para el actor atenta gravemente contra los fines y deberes del Estado social de derecho, el servicio esencial de la administración de justicia (C.P., arts. 228, 229 y 230), como pilar de la efectividad de los derechos sustanciales de las personas (C.P., art. 2o.), así como la moral que se le exige a las autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones, que impide graduar la sanción, debiéndose, más bien, ordenar la destitución del empleo o la pérdida de investidura, como ocurre con los juicios de indignidad adelantados ante el Senado de la República (C.P., art. 175-2), toda vez que las actuaciones con dolo o culpa grave a

que se refieren los artículos 90 de la C.P. y 71 de la Ley 270/96, el cual los presume, han de entenderse como faltas gravísimas constitutivas de "causales de mala conducta" (Ley 200/95, arts. 24 y 25).

Lo antedicho por el accionante constituye el fundamento normativo de la real crítica que deja entrever su argumentación contra ciertas decisiones del Consejo Superior de la Judicatura, al ejercer el control disciplinario sobre algunos magistrados de la República, las cuales detalla en su escrito, por haber atenuado las respectivas sanciones disciplinarias impuestas en forma proporcional al dolo o culpa grave divisados en la conducta desplegada por los mismos. En concepto del actor, dicho organismo carecía de esa competencia, por los aspectos enunciados, extralimitándose en el ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias (C.P., arts. 6o., 121, 122 y 123).

Además, considera que, en ambas resoluciones disciplinarias, se desconoció el ordenamiento superior por no mantener un "nivel debido en la protección de las dimensiones de la ética, la dignidad, la moralidad, el interés general y el deber estatal de minimizar los riesgos de responsabilidad o indemnización sosteniendo o reeligiendo sólo a los agentes más adecuados, la efectividad y la protección de los derechos fundamentales y sustanciales de [que] las personas requerían".

En criterio esbozado por el libelista, la responsabilidad social de esos funcionarios es de tal envergadura que se exige una "mayor severidad en el juicio y en la tasación de la pena" (cita para el efecto la sentencia C-038 de 1998) y la condición de autoridad pública justifica la gravedad de la sanción o el tratamiento drástico ante el dolo o la culpa grave demostrado en sus actuaciones. Además, lo expuesto, en su sentir, viola el artículo 126 de la Ley 270 de 1996 sobre condiciones mínimas éticas del servidor judicial, al incurrir en las conductas descritas en los artículos 90 constitucional y 71 de la Ley 270 de 1996, desconociendo la función administrativa en su principio de moralidad (C.P., art. 209).

Por ello, concluye que la preceptiva legal censurada -por no haber excepcionado para la determinación de la gravedad o levedad de la falta disciplinaria, los casos fundados en los artículos 90 de la C.P. y 71 de la Ley 270 de 1996, "establecidos por norma superior como de extrema gravedad y no susceptibles de atenuación", transgredió la Constitución Política, especialmente, en los artículos 2o., 4o., 6o., 13, 90, 209, 228, 230 y 365 y, en bloque de constitucionalidad, los artículos 9o., 71 y 126 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia", según la sentencia C-191 de 1998.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho intervino para defender la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley 200 de 1995.

La interviniente indica que la función pública y la responsabilidad de los servidores públicos tienen respaldo en los artículos 2o. y 6o. superiores y que ésta última se "encuentra constitucionalmente reglada en cuanto a sus funciones, alcance y desarrollo", de conformidad con el artículo 124 constitucional, con base en el cual fue regulada por el legislador en la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico), para velar por la ejecución de las funciones administrativas según los principios de celeridad, transparencia y eficacia administrativa.

En su entender, el legislador es competente para fijar "criterios valorativos, topes relativos a la calificación y determinación de las conductas" que considere atentatorias del buen funcionamiento de la función pública, siempre y cuando estén conforme con los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la garantía y el respeto de los derechos de los administrados y la prestación eficaz y eficiente de los servicios a cargo del Estado.

Por ello, dice la interviniente que, el artículo 25 de la Ley 200 de 1995, estableció los comportamientos que constituyen faltas gravísimas en la conducta del servidor público, no sólo vistas en forma objetiva y material, sino, además, guardando proporcionalidad y razonabilidad con el grado de culpabilidad del acto; de ahí que, la calificación del carácter grave o leve de una falta disciplinaria obedezca a determinadas circunstancias y supuestos de hecho, que permitan graduar la pena como desarrollo del debido proceso.

También argumenta que si bien es cierto que el poder disciplinario tiene por objeto asegurar la ética, la moralidad y la eficiencia en los servicios administrativos, así como la conducta recta de los servidores públicos, también lo es que no puede partir de una "presunción grave de la responsabilidad del funcionario", desatendiendo a la culpabilidad con que se realizó el comportamiento para determinar la sanción a imponer, pues ello iría en detrimento del principio de legalidad, por lo cual, considera que la norma demandada debe interpretarse sistemáticamente con los principios rectores de la parte general del Código Disciplinario Unico, según los cuales no se puede imponer una sanción con fundamento en la responsabilidad objetiva.

Finalmente, al pronunciarse sobre la procedencia de la acción de repetición que tiene el Estado contra el servidor público (autoridad judicial) que sea condenado por conducta dolosa o gravemente culposa (C.P., art. 90, Ley 270/96, art. 71), manifiesta que esto no determina que la única sanción viable sea la de destitución, pues lo que se establece es la responsabilidad patrimonial de los servidores frente al Estado cuando desarrollen conductas que ameriten una sanción. El actor confunde, en su sentir, los eventos de procedencia de dicha acción por daño antijurídico, con las circunstancias de agravación y atenuación de las conductas propias del derecho penal, aplicables al derecho disciplinario, cuando concluye que se debe aplicar la misma sanción en los diversos casos, lo que es abiertamente contrario a los fines del Estado Social de Derecho.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación (E), mediante Concepto No. 1801, recibido el 10 de mayo de 1999, solicita a la Corte se declare "CONSTITUCIONAL, en lo acusado, el artículo 27 de la ley 200 de 1995", con fundamento en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, presenta consideraciones sobre el debido proceso (C.P., art. 29), que resaltan de este principio su aplicación a toda clase de juicios con base en las leyes preexistentes, ante el juez competente y bajo las formas propias de cada juicio, y que lo describen, además, como una garantía constitucional que legitima el poder punitivo en un Estado social de derecho, con límites al ejercicio de la función de las autoridades jurisdiccionales como resultado del reconocimiento de los derechos fundamentales de todas las personas.

Acto seguido indica que, conforme al artículo 124 constitucional, corresponde a la ley determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, siendo la potestad disciplinaria manifestación de la función pública (arts. 125, 150-23, 253, 277-6, entre otros). Por ello, señala que el Congreso expidió el Código Disciplinario Unico (Ley 200 de 1995), dentro del

cual se consagró el principio y garantía del debido proceso (art. 5o.) y en desarrollo de sus competencias (C.P., art. 150) se tipificaron las conductas reprochables y se definieron las sanciones correspondientes, los procedimientos, la autoridad competente para conocer y decidir la respectiva acción, así como las causales de agravación y atenuación punitiva de la falta disciplinaria, como factores determinantes en la dosificación de la sanción.

Ahora bien, aclara que, en virtud del principio de legalidad, las sanciones deben estar previstas detalladamente en la ley, sin que proceda su aplicación analógica, por lo cual, las sanciones pueden ser fijas -como la destitución- o con límites máximos y mínimos -como las faltas graves o leves-, caso éste último en el cual es necesario determinar los criterios que permitan moverse en ese corredor punitivo para imponer la sanción de acuerdo al caso concreto, de lo contrario se desconocería el mencionado principio, por quedar dicha imposición al arbitrio del funcionario. En el evento de las causales de atenuación y de agravación punitivas, definidas por el legislador, frente a las cuales es aplicable el principio de favorabilidad (C.P., art. 29 inc. 3o.), manifiesta que es posible aplicar la analogía como instrumento que permita llenar los vacíos del legislador.

Por otro lado, señala que la norma impugnada no contraviene disposición alguna de la Carta Política, ya que respeta las garantías del debido proceso, la dignidad humana y el principio de legalidad, consagrados en ésta y por su contenido, existe una relativa discrecionalidad del juzgador pero dentro de un marco jurídico que consagra principios generales y abstractos como sus límite, dada la particularidad de las conductas investigadas.

Para concluir la exposición de sus argumentos, el señor Procurador afirma que "si bien es cierto que en ejercicio de la potestad disciplinaria se adoptan decisiones de carácter administrativo, excepto las del Consejo Superior de la Judicatura, es obvio que en ellas debe obedecerse y cumplirse a cabalidad el principio del debido proceso (C.P.o. art. 29), además, el operador jurídico debe ser garante de la efectividad de los derechos fundamentales en su totalidad, de los que son titulares los disciplinados o investigados, entre otros."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma que forma parte de una ley expedida por el Congreso de la República.

2. La materia a examinar

La demanda que ocupa en esta oportunidad la atención de la Corte se dirige contra la totalidad del artículo 27 de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico -CDU) que establece los criterios con base en los cuales se determinará sobre la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias.

La acusación que el actor formula contra dicha preceptiva legal, se concreta en la censura de la posibilidad de graduar las faltas disciplinarias para efectos de la respectiva punición sin exceptuar, para la misma, los casos descritos en los artículos 90 de la C.P. y 71 de la Ley 270 de 1996, a pesar de haber sido establecidos por la norma superior como infracciones de extrema gravedad y no susceptibles de atenuación, cuando el dolo o la culpa grave hayan determinado su ocurrencia.

Al respecto aduce que tales conductas infractoras "vienen constitucionalmente calificadas y asistidas de un criterio de gravedad extrema", como sucede en el caso especialmente referido a la responsabilidad de los jueces, situación que lo motiva a demandar, pues el efecto social de sus comportamientos exigen una "mayor severidad en el juicio y en la tasación de la pena", por estar directamente relacionados con la consecución de los fines esenciales del Estado social de derecho, la administración de justicia, la moralidad de la función pública y la ética del servidor público.

En su criterio si el fallador disciplinario invoca las causales de atenuación de las faltas disciplinarias contenidas en el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, demandado, incurre en una extralimitación de sus funciones, pues el único camino sancionatorio viable para el infractor en esa materia es la destitución, desvinculación, remoción, pérdida de la investidura, o terminación del contrato de trabajo. De ahí que concluya que la preceptiva legal censurada transgrede la Constitución Política en los artículos 2o., 4o., 6o., 13, 90, 209, 228, 230 y 365 y en bloque de constitucionalidad los artículos 9, 71 y 126 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

Como puede observarse, el cargo de inconstitucionalidad planteado controvierte el fundamento mismo de la existencia de pautas que permitan modular la intensidad de las faltas disciplinarias; de esta manera, se cuestiona la vigencia de los contenidos normativos que componen el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, en la medida en que definen los criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias.

Es preciso recordar que, según se advirtió al momento de decidir sobre la admisión de la demanda de la referencia, la expresión "antes de la formulación de cargos" consagrada en el literal f) de ese artículo 27, se encuentra cobijada por un pronunciamiento de constitucionalidad que ha hecho tránsito a cosa juzgada, contenida en la providencia C-280 del 25 de junio de 1996 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), la cual declaró su exequibilidad.

Si bien es cierto que el principio de la cosa juzgada constitucional supone "...el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia [la Corte Constitucional], de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno"[1], y que dicho fenómeno se produce en forma absoluta siempre que no se hayan fijado límites a los efectos de la decisión, también lo es que puede volverse sobre la disposición estudiada, aunque sólo excepcionalmente, cuando "...la naturaleza y especificidad del cargo que se formule en una nueva demanda permita inferir razonablemente que la Corte que no se ocupó del asunto en su pronunciamiento anterior.".[2]

Con el fin de señalar el alcance del juicio de constitucionalidad que esta Corte pretende emitir, no se puede ignorar que la dicha expresión del literal f) del artículo 27 de la Ley 200 de 1995 tiene una relación inescindible con la proposición jurídica contenida integralmente en ese artículo 27, el cual será analizado más adelante con base en el enjuiciamiento constitucional antes referido, por lo que el sentido y alcance del presente fallo de constitucionalidad se extenderá a ella, ya que se trata de un cargo específico y nuevo que no fue analizado en la sentencia C-280 de 1996.

De no procederse de tal manera, en el caso que se llegare a producir una decisión de inexecutable sobre el artículo 27 citado, la permanencia de la expresión aludida del literal f) por sí sola, en virtud de la decisión previa de exequibilidad que la cobija, le daría una vigencia incoherente e inaplicable dentro del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la decisión que en este fallo se adopte incluirá, igualmente, la expresión citada del literal f) del artículo 27 de la Ley 200 de 1995.

La solución de la controversia constitucional expuesta en el presente asunto requerirá, entonces, de una referencia inicial acerca de la violación denunciada de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia", como integrante del bloque de constitucionalidad, para luego efectuar consideraciones previas acerca del sustento constitucional del régimen disciplinario de los servidores públicos y la configuración del mismo a través de la aplicación de los principios generales del derecho sancionatorio, presupuestos que permitirán resolver sobre si la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos puede ser graduada y en qué términos.

3. La integración del bloque de constitucionalidad está dada en los términos de la expresión manifiesta de la voluntad del Constituyente de 1991

El actor alega en su escrito que el artículo 27, demandado, de la Ley 200 de 1995, desconoce los artículos 9o., 71 y 126 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia", en la medida en que éstos integran el bloque de constitucionalidad, según la sentencia C-191 de 1998 y configuran, de esta manera, referentes del respectivo examen constitucional de fondo a cargo de esta Corporación, afirmación que resulta equivocada como se verá en seguida.

En diversas oportunidades, la Corte se ha referido a la figura del bloque de constitucionalidad. Constituye una definición ya decantada sobre sus alcances y contenido, la siguiente:

"En reiterada jurisprudencia, la Corte ha considerado que una norma de carácter legal puede vulnerar la Carta Política no sólo por violar directamente unos de sus artículos sino, también, cuando conculca una serie de normas cuyo texto no forma parte del articulado constitucional, pero al que éste otorga, expresamente, un cierto carácter de "supralegalidad". Lo anterior ocurre, particularmente, en el caso de los tratados internacionales de derechos humanos a que se refiere el artículo 93 del Estatuto

Superior[3], de las leyes orgánicas[4] (C.P., artículo 151), de las leyes estatutarias[5] (C.P., artículo 152) y, como se verá adelante, de los tratados que integran el contenido normativo del artículo 101 de la Carta. Podría afirmarse que el texto de la Constitución, junto con el conjunto de normas antes mencionadas, conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado el bloque de constitucionalidad en sentido lato, es decir aquellas disposiciones que pese a no tener, todas ellas, rango constitucional, sirven de parámetro de control de constitucionalidad[6].

Efectivamente, resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93). (...).

Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias. (...)

En suma, es posible afirmar que aquellas normas que pertenezcan al denominado bloque de constitucionalidad lato sensu, se caracterizan por: (1) ser parámetro para efectuar el control de constitucionalidad del derecho interno; (2) tener un rango normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos son normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria); y, (3) formar parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional.".(Sentencia C-191 de 1998, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

De los criterios jurisprudenciales expuestos, se destaca el hecho de que algunas leyes pueden integrar el mencionado bloque de constitucionalidad en sentido lato, siempre que la propia Carta lo haya ordenado, en forma directa y específica, de manera que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias y logren instituirse como parámetros de un control de constitucionalidad sobre las mismas.

Tal condición fue reconocida para la ley estatutaria que regula los estados de excepción (Ley 137 de 1994), en la Sentencia C-578 de 1995[7], dado que las normas que "establecen límites o prohibiciones absolutas para la restricción, limitación o suspensión de derechos, durante la anormalidad, se convierten en pauta de control de las leyes que tratan sobre el uso de la fuerza en el escenario de la normalidad", situación reiterada, posteriormente, en la Sentencia C-191 de 1998, antes mencionada.

De manera pues que, el apoyo del demandante en el fallo de constitucionalidad C-191 de 1998, para afirmar categóricamente que la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia" -en los artículos que el actor menciona y en forma determinante- integra el bloque de constitucionalidad, fue equivocado por no haber existido en la misma referencia ni análisis pertinente que permitiera llegar a esa conclusión.

Cabe resaltar las materias sobre las cuales tratan los artículos de la Ley 270 de 1996 señalados por el accionante como vulnerados con la preceptiva legal acusada: Así pues, versan sobre el deber de los funcionarios judiciales de respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso (art. 9o.); se refieren a la responsabilidad del funcionario y del empleado judicial por el daño antijurídico ocasionado con su conducta dolosa o gravemente culposa y definen algunos comportamientos como configuradores de culpa grave o dolo (art. 71) y; por último, atañen a las condiciones éticas del servidor judicial en el desempeño del cargo mediante un desempeño acorde con la dignidad de la función (art. 126).

Con base en los criterios jurisprudenciales mencionados y el contenido normativo de esas preceptivas legales, la Sala concluye que las mismas no pueden invocarse como transgredidas por la disposición sub examine, en cuanto no integran el bloque de constitucionalidad lato sensu , pues debe insistirse en que no todo el contenido de una ley estatutaria es apto para ostentar esa condición, sólo es viable a través de un mandato expreso del Constituyente de 1991 que apunte hacia esa dirección y en la Carta Política no se observa canon alguno que las reconozca como reglas de valor constitucional, sobre las cuales deba realizarse el control constitucional de la normatividad referente al régimen disciplinario de los servidores públicos.

En consecuencia, el estudio que corresponderá realizar a la Corte a continuación, se limitará a la confrontación de la disposición demandada con aquellas reglas de índole exclusivamente constitucional atinentes a la materia.

4. Sustento constitucional de la existencia de un régimen disciplinario para los servidores

públicos como marco normativo garantizador del desarrollo recto y cabal de la función pública

Constituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho, la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública.

En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objetivo principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la ley y el reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria, cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P., arts. 60. y 123).

Los artículos 124 y 125 de la Carta Política, establecen que la configuración de dicha responsabilidad disciplinaria forma parte de la órbita de competencia de las definiciones legislativas. Su efectividad, requiere de un marco de acción en el cual el Estado pueda ejercitar la respectiva potestad disciplinaria y la titularidad de la acción disciplinaria, a fin de obtener la obediencia y disciplina requerida de sus funcionarios y empleados.

Lo anterior armoniza con la atribución del legislador de hacer las leyes y por medio de ellas, entre otros aspectos, regular el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (C.P., art. 150-23); toda vez que, de ella, se deriva la facultad para fijar las conductas violatorias del régimen disciplinario que atenten contra los bienes jurídicos por él tutelados, como son los relativos al patrimonio público, la moralidad, la transparencia, la eficacia y eficiencia administrativas[8].

Las reglas disciplinarias que así se expidan determinarán sobre la respectiva responsabilidad del infractor y la asignación de una sanción, por carecer los servidores públicos de la idoneidad requerida para la prestación del servicio y de un comportamiento ajustado y exigido en los términos previamente establecidos por el ordenamiento jurídico.

El fundamento constitucional de la existencia de un régimen disciplinario, en aspectos adicionales a los enunciados, presenta las siguientes particularidades en la jurisprudencia de esta Corporación:

"(...) En lo que concierne al Estado, no podría alcanzar sus fines si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas.

El derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento, merced a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye

derecho sino que es ante todo deber del Estado.

El derecho disciplinario es, pues, consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas."

Las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas. Según las voces del artículo 124 de la Constitución, "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva".

Con arreglo al principio plasmado en el artículo 6º de la Constitución, al paso que los particulares únicamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por las mismas causas y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Esto quiere decir que, por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de hacer algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto.

La aludida responsabilidad guarda relación con la existencia de límites a toda función pública, los cuales están orientados por el postulado de su previa determinación y son propios del Estado de Derecho, toda vez que él implica el sometimiento de los particulares y de los servidores públicos a unas reglas generales y abstractas que impidan su comportamiento arbitrario. De allí que no haya empleo público que no tenga funciones detalladas en la Constitución, la ley o el reglamento (artículo 122 de la Carta Política).

Según la misma norma, "ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben" (Subrayas originales, Sentencia C-417 de 1993, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.).

5. La aplicación de principios generales del derecho sancionatorio permiten alcanzar una clasificación propia en el régimen disciplinario, de las conductas reprochadas a los servidores públicos

El Congreso de la República con base en estas pautas constitucionales y dentro del marco de facultades que le confieren los artículos 124 y 150-23 de la Carta Política, adoptó, mediante la expedición de la Ley 200 de 1995 "Código Disciplinario Unico -CDU", una regulación uniforme y general en materia disciplinaria, en la cual se establecen los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades de los servidores públicos, así como las faltas disciplinaria, sanciones y otras materias relacionadas con su procedimiento, dada la diversidad de regímenes que llegaron a coexistir en un momento dado, dificultando y confundiendo su aplicación en desmedro de los principios de igualdad y debido proceso de sus destinatarios.

Para el caso específico, de ese tratamiento normativo se destacan las disposiciones contenidas en el Libro I (Parte General), Título III "De las sanciones según la falta y otras medidas" en lo que toca al Capítulo Primero, o de la "Calificación de las faltas", arts. 24 al 27, por ser este artículo

27, sobre "Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta", el objeto de acusación constitucional.

Sea lo primero señalar que, el ejercicio del derecho del Estado a sancionar (*ius punendi*) las faltas disciplinarias que cometan sus servidores para prevenir conductas contrarias al cumplimiento recto del servicio público y leal de la función pública, lesivas de los bienes jurídicos protegidos con ellas, debe estar revestido de todas las garantías de orden sustantivo y procesal, consagradas constitucional y legalmente para los regímenes sancionatorios, particularmente, en lo que hace al derecho penal[9], en la medida en que ambos participan de elementos comunes. Sin embargo, la remisión a los institutos de ese derecho sólo es viable en el evento de una inexistencia de regulación específica y suficiente, habida cuenta que el derecho disciplinario constituye una disciplina autónoma e independiente de orden jurídico[10].

Así pues, los principios del debido proceso, legalidad, favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, entre otros, se muestran como rectores del proceso disciplinario en general[11]. Así mismo, dada la utilización extensiva de algunos de los elementos singulares del derecho penal sustantivo y procesal, resultan aplicables en el derecho disciplinario los principios atinentes a la tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y proporcionalidad de la sanción, con las adaptaciones convenientes a la finalidad ya señalada de este régimen.

De manera que, sobre el principio del debido proceso, de clara estirpe constitucional (C.P., art. 29), debe descansar la vigencia del derecho disciplinario, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria misma.

Las definiciones, materia del legislador, acerca de las conductas reprobadas disciplinariamente, junto con el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados, reflejan los contenidos normativos del mandato superior que trae dicho artículo 29 de la Carta Política al preceptuar que "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."

La concordancia que un régimen disciplinario pueda tener con ese mandato constitucional, en lo que a la determinación de las faltas disciplinarias se refiere, requiere dar cabida a los principios propios de los regímenes sancionatorios en lo relacionado con la valoración de la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

Cobra especial relevancia, entonces, a través de la primacía del principio de legalidad, la predeterminación de la falta disciplinaria, sea que ésta se produzca desde una fase activa o negativa, así como de la sanción que de orden correctivo debe ser impuesta a los disciplinados "según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral".[12]

Así pues, mientras por el principio de legalidad se "demanda imperativamente la determinación normativa de las conductas que se consideran reprochables o ilícitas" el principio de tipicidad concreta dicha regulación, "en el sentido de que exista una definición clara, precisa y suficiente acerca de la conducta o del comportamiento ilícito, así como de los efectos que se derivan de

éstos, o sean

las sanciones. De esta manera la tipicidad cumple con la función de garantizar, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca qué comportamientos son sancionados, y de otro, proteger la seguridad jurídica".[13]

6. Vigencia de los anteriores presupuestos esenciales de legalidad y tipicidad de los regímenes sancionatorios, en la disposición objeto de examen para definir sobre su constitucionalidad

Las faltas disciplinarias, para fines sancionatorios, han sido clasificadas en la Ley 200 de 1995 en tres grupos: gravísimas, graves y leves. En este orden de ideas, el artículo 25 señala cuales conductas de los servidores públicos se consideran faltas gravísimas, erigidas en causales de mala conducta, y el artículo 27, acusado, fija los criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas.

El legislador, con ese fin, ha precisado en el artículo 38 de esa misma ley qué debe entenderse por falta disciplinaria en general, esto es "el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses", de lo cual se puede deducir un claro propósito de evitar arbitrariedades en el ejercicio de la función pública.

Esa definición, desde una interpretación sistemática, debe ser el punto de partida para clasificar las faltas en graves o leves, por circunstancias modales, personales del infractor, del fin propio de la función pública y del servicio público afectado con las mismas, de la naturaleza y efectos de las faltas y de las circunstancias y modalidades del hecho que las configura. Como ya se dijo, son precisas las conductas que se encuentran estatuidas como faltas gravísimas, respecto de las cuales no cabe ningún tipo de gradación (arts. 25 y 26).

Aun cuando a juicio del actor, el señalamiento de esos criterios para definir sobre el nivel de lesión que puedan llegar a soportar los bienes jurídicos protegidos por la ley disciplinaria, pueda parecer amplio, el mismo no deja de ser expreso, preciso, cierto y previo ante las conductas que por comisión u omisión, constituyen infracciones disciplinarias, pues es de la competencia del legislador configurar el tipo disciplinario en forma genérica, con cierto grado de indeterminación y sin recabar en precisiones exageradas de los elementos que lo estructuran, mediante el uso de parámetros generales de las conductas dignas de desaprobación, para efectos de su encuadramiento típico.

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[14]:

"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."

Ahora bien, las reglas que ilustrarán el convencimiento del funcionario investigador disciplinario, para determinar sobre la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias, son atacadas por el actor en cuanto a su fundamento, por estimarlo contrario al ordenamiento superior, dado que considera que no se debe efectuar diferenciación alguna en la gradación de dichas faltas, pues, en su criterio, todas están signadas con una condición especial de gravedad, determinada por el grado de vulneración que producen en el bien jurídico tutelado con las mismas, como dice sucede con el caso consagrado en el artículo 90 superior que a la letra reza:

"Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

En opinión del demandante, por el simple hecho de que la conducta dolosa o culposa de un servidor público, en especial la de los jueces, produzca un daño que conduzca a la reparación patrimonial del Estado, debiendo éste repetir contra el mismo, aquella ha de contemplarse como falta gravísima, configuradora de una causal de mala conducta, y producir ipso facto la destitución del cargo, dado que atentan gravemente contra los fines y deberes del Estado social de derecho, el servicio público y la moral de los servidores públicos.

7. La responsabilidad subjetiva del disciplinado como elemento esencial para la imposición de la sanción disciplinaria

Como claramente se colige del artículo constitucional en mención, allí se consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial que cabe por el daño antijurídico que sea imputable al Estado, ya sea por la acción u omisión de las autoridades públicas, así como la posibilidad para el mismo de repetir en contra de su agente que por culpa o dolo haya dado origen a la condena al Estado para la reparación patrimonial por dicho daño.

El propósito del constituyente de 1991 en el artículo 90 constitucional fue el de garantizar el resarcimiento a los particulares por una falla en el servicio, en razón a la lesión patrimonial que se les infringe no estando obligados por mandato jurídico a soportar. Como se deduce de dicho texto, la responsabilidad es objetiva en cabeza del Estado, es decir proviene del daño patrimonial que se ocasiona y que hay que reparar con ocasión a un acto atribuible a una autoridad pública.

El aspecto subjetivo de la actuación del agente estatal, en lo que hace al grado de culpabilidad con que actuó, es observado para ligar la responsabilidad del mismo al deber de resarcir al

Estado por la indemnización que éste debió asumir en su nombre, en virtud del daño antijurídico que causó. Por lo tanto, no puede confundirse, como lo hace el accionante, la responsabilidad pecuniaria del servidor estatal por el daño antijurídico descrita en estos términos, con la responsabilidad disciplinaria que pueda deducirse de dicha actuación, pues ésta tendrá que regirse por la ley especial, es decir por la Ley 200 de 1995, y, para atribuirle, el investigador disciplinario, entre otras situaciones que deberá observar dentro de las precisadas en el artículo 27 de esa normatividad, censurado, está la del grado de culpabilidad en la actuación del servidor público investigado, lo que en definitiva determinará a su vez el nivel de gravedad de la falta disciplinaria.

La orientación del actor para uniformar en la calificación de gravísima toda conducta de un agente estatal que produzca un daño antijurídico a un particular, cuando haya sido cometido con dolo o culpa grave, argumentando una violación del ordenamiento superior, concretada en el artículo 90 de la Carta Política, desconoce la facultad del legislador para adoptar regulaciones diferenciadas de las conductas reprochadas en el ámbito disciplinario según criterios de razonabilidad y proporcionalidad por sus repercusiones, en relación con los bienes jurídicos tutelados.

Como se indicó, esa facultad configuradora del legislador para establecer las conductas delictivas y sus respectivas sanciones, debe darse dentro de los límites constitucionales establecidos, los cuales admiten modular dichas figuras, según se señala en la sentencia C-103 de 1997, para la materia penal:

"Así las cosas, 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 aquélla orientada a la gradación y distinción fundada en hipótesis diversas."

De manera pues que, no todas las faltas disciplinarias afectan gravísimamente los bienes jurídicos protegidos por el régimen disciplinario; de ahí que, a partir de la valoración de los diversos niveles de lesión, el legislador, como resultado del ejercicio de sus facultades, apoyado en la intensidad de afectación que observe en esos bienes jurídicos por cada una de tales faltas y siguiendo la gravedad del injusto, tenga la potestad de crear y clasificar las conductas tipificadas como infractoras, en formas atenuadas o agravadas para efectos de la imposición de la sanción.

Como quiera que dichas faltas previenen el buen desempeño de la función pública, en su definición "... 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, (...)"[15], como así sucede en el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, demandado.

Una vez graduadas las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves, la Ley 200 de 1995 realiza la respectiva dosimetría de las sanciones en los artículos 26 (causales de mala conducta) y 32 (límites de las sanciones), debiendo atender a los "... límites dados por el principio de proporcionalidad, en virtud del cual la gradación, en abstracto y en concreto, de la sanción, debe hacerse de acuerdo con la gravedad del injusto, y el grado de culpabilidad" [16].

La Sala, además, colige que uno de los propósitos finalmente traslucido en el cargo de violación planteado en la demanda, es el de estructurar una responsabilidad objetiva o también conocida como responsabilidad por el mero resultado, para los servidores públicos infractores en materia disciplinaria, al pretender obviar cualquier circunstancia fáctica, la gravedad y la modalidad en la conducta investigada.

Esto, a la luz de los principios sobre los cuales se edifican los regímenes sancionatorios, es inaceptable. Nuestro ordenamiento superior, optó por la presunción de inocencia del enjuiciado por la comisión de un hecho punible, hasta tanto sea declarado judicialmente culpable (C.P., art. 29). Lo anterior parte de la necesaria demostración de una responsabilidad subjetiva en la actuación investigada, y aplicable en idénticos términos al juicio disciplinario en donde el fallador deberá adoptar una decisión atado a ese grado de culpabilidad del disciplinado, como así lo ordena el mandato del artículo 14 de la Ley 200 de 1995:

"ARTICULO 14. CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa."

De manera que, un juicio de responsabilidad, bien en materia penal o disciplinaria, no es completo sin el de la culpabilidad pertinente, a cargo del respectivo fallador. En la doctrina nacional sobre el particular se ha señalado lo siguiente:

"se entiende por culpabilidad o responsabilidad plena el juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al agente la realización de un injusto penal, pues, dadas las condiciones de orden personal y social imperantes en el medio donde actúa, se encontraba en posibilidad de dirigir su comportamiento acorde con los requerimientos del orden jurídico y no lo hizo. Se trata de un juicio de carácter eminentemente normativo fundado en la exigibilidad, idea que preside toda la concepción de la culpabilidad y en virtud de la cual el agente debe responder por su comportamiento ante los tribunales legalmente constituidos -según un rito procesal consagrado con anterioridad al hecho por el ordenamiento jurídico estatal-. Por no haber actuado conforme a la norma.

Lo anterior evidencia el carácter individual y social de la culpabilidad, pues se es responsable en un contexto histórico concreto, en una organización social determinada, y en función de una gama de condiciones de diverso orden que inciden en el comportamiento individual; por ello, el juicio de culpabilidad no puede desbordar los marcos propios del estado social y democrático de derecho y debe corresponderse con sus postulados inspiradores, empezando por el supremo mandato constitucional de respetar la dignidad de la persona humana (Const. Pol., art. 1º)". [17]

8. La decisión de constitucionalidad de la disposición enjuiciada

Las anteriores consideraciones llevan a esta Sala a concluir que cuando el legislador consagró

una clasificación de las faltas disciplinarias entre graves y leves en el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, acusado, y estableció unos criterios con base en los cuales el investigador disciplinario deba definir sobre la responsabilidad final en materia disciplinaria de los servidores públicos, para efectos de aplicar la correspondiente sanción, lo hizo atendiendo a los postulados generales de los regímenes punitivos aceptados por el ordenamiento constitucional, en la forma vista, con claro desarrollo de las facultades legislativas en materia de definición de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, dentro de lo cual, es evidente que la misma puede ser graduada de conformidad con el nivel de culpabilidad con que se actúa y la intensidad de la lesión que se produzca en los bienes jurídicos protegidos con la ley disciplinaria.

Por consiguiente, teniendo en cuenta los argumentos expuestos por la representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Procurador General de la Nación, en la parte resolutive de este fallo se declarará la exequibilidad del artículo 27 de la Ley 200 de 1995, en cuanto en nada contraviene el ordenamiento superior, que el legislador haya establecido unos criterios que permitan calificar la gravedad de las faltas disciplinarias, con base en circunstancias previamente definidas.

VII. 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,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 27 de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico", en lo referente al cargo estudiado.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

[1] Sentencia C-397/95, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[2] Auto No. 018/98, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[3] Véanse, entre otras, las sentencias SC-295/93 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-225/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), SC-327/97 (MP. Fabio Morón Díaz).

[4] Véanse, entre otras, las sentencias SC-337/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), SC-423/95 (MP. Fabio Morón Díaz), SC-600A/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-287/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[5] Véanse las sentencias SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[6] SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[7] M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[8] Ver la Sentencia C-769/98, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[9] Ver la Sentencia T-438/92, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[10] Ver la Sentencia C-769/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell, antes citada.

[11] Ver la Sentencia C-310/97, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

[12] Sentencia C-341/96, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[13] Sentencia C-769/98, M.P. DR. Antonio Barrera Carbonell.

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

[15] Sentencia C-427/94, M.P. Fabio Morón Díaz, antes referida.

[16] Sentencia C-285/97, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

[17] Velásquez Velásquez Fernando, Derecho Penal, Parte General, Segunda Edición, Editorial Temis, Santafé de Bogotá, 1995, pág. 492.

□

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de marzo de 2018

