

Sentencia C-892/99

PROCESO DISCIPLINARIO-Notificaciones

La Corte declarará la exequibilidad de la expresión aludida, lo que no implica, como es obvio, que, ante la imposibilidad de llevar a cabo la notificación personal, se le dé aplicación al artículo 87 de la Ley 200 de 1995, norma ésta en la que se estableció por el legislador, para evitar la parálisis indebida del proceso disciplinario, que las providencias allí mencionadas "se notificarán por edicto cuando a pesar de las diligencias pertinentes de las cuales se dejará constancia secretarial en el expediente, no se hayan podido notificar personalmente". Se garantiza de todas maneras la notificación de esos actos procesales, otorgando la posibilidad, de ser conocidos por el investigado y, en consecuencia, la oportunidad de controvertirlos, con lo cual se garantiza el efectivo ejercicio del derecho al debido proceso que consagra el artículo 29 de la Carta Política.

FALTA DISCIPLINARIA-Alcance de la determinación provisional de la naturaleza

En cumplimiento del requisito formal que consagra el numeral 7 del artículo 92 del Código Disciplinario Unico, es forzoso concluir, que en la determinación provisional de la naturaleza de la falta, se debe incluir el grado de culpabilidad de la falta que se atribuye al servidor público, toda vez, que ésta constituye el elemento subjetivo de la conducta y, por ende, debe hacer parte de su descripción. En efecto, el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, al establecer los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, establece entre otros, el "grado de culpabilidad", lo que conduce a que necesariamente, al realizar la calificación de la falta, se evalúe el tipo subjetivo, esto es, si se cometió con dolo o con culpa. Según lo previsto en el artículo 150 del Código Disciplinario Unico, también demandado, por las mismas razones que se esgrimieron respecto del artículo 92-7, ejusdem, sólo queda por precisar, que la referencia de la disposición, a la demostración objetiva de la falta, no se refiere a la "objetividad de la responsabilidad", sino de la comprobación de que en efecto, se cometió una conducta típica, a la luz del Código Disciplinario Unico, lo que implica, que el hecho por el cual se denuncia a un servidor público se encuadra dentro de las faltas gravísimas, o en la extralimitación o abuso de derechos, en el incumplimiento de deberes o en la violación de prohibiciones, todo ello al tenor de lo dispuesto en los artículos 25, 39, 40 y 41 del Código Disciplinario Unico.

RECURSOS-Competencia del legislador

No se presenta vicio de inconstitucionalidad respecto de los artículos 99 y 102 del Código Disciplinario Unico, por omisión relativa, ya que, como se vio, corresponde al legislador en el ejercicio de sus funciones, establecer los actos procesales que son objeto de impugnación, los términos para interponerlos, la notificación y la ejecución de las providencias; así mismo, es competencia del legislador la determinación de si un recurso debe ser sustentado o no. Al deferirse a la ley, la posibilidad de establecer los mecanismos de impugnación, no se vulneran disposiciones de orden superior. Pero es más, el hecho de que no todas las providencias que se profieran dentro del proceso disciplinario puedan ser impugnadas mediante la interposición de los recursos de reposición y apelación, no obsta para que puedan ser atacadas a través de la institución de las nulidades.

PROCESO DISCIPLINARIO-Principios fundamentales

Todas las actuaciones que se adelanten dentro del proceso disciplinario, deben enmarcarse plenamente, dentro de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, de

manera, que las normas que integran el proceso disciplinario, no pueden desconocer los principios de publicidad, contradicción, defensa, legalidad e imparcialidad.

REVOCATORIA DIRECTA DE FALLOS DISCIPLINARIOS

De conformidad con lo que preceptúa el artículo 111 de la Ley 200 de 1995, la revocación directa, sólo procede contra los fallos, y puede ser decretada de oficio o a petición de parte, según lo dispone el artículo 112 ibidem. Así pues, cuando es ejercida por el investigado, se constituye en un verdadero recurso "extraordinario" a fin de que se le garanticen la constitucionalidad y legalidad de los fallos emitidos por los organismos de control, cuando resulten contrarios a la Constitución o a la ley o, cuando con ellos se le vulneren sus derechos fundamentales. Pero, a su vez, cuando dicha figura, es ejercida por el organismo de control, en el evento de configurarse alguna de las causales que señala la norma demandada, se presenta como un mecanismo unilateral de la administración, que le permite retirar del tránsito jurídico sus propios actos, cuando estos violen la Constitución Política o, con ellos se vulneren derechos fundamentales del investigado.

DERECHO DE DEFENSA EN PROCESO DISCIPLINARIO

El legislador en aras de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de defensa en los procesos disciplinarios, consagró varios medios de impugnación, como ya ha quedado claro en esta sentencia. Ello es así, por cuanto el investigado, cuenta con los recursos de reposición y apelación, con las nulidades procesales y, además, con la revocatoria directa, los cuales, aseguran y garantizan el derecho de defensa del investigado, durante el proceso disciplinario.

PROCESO DISCIPLINARIO-Aportación de pruebas

Tanto en la etapa de la indagación preliminar, antes de que se le formulen cargos y durante el término de los descargos, el investigado podrá solicitar, en aras del ejercicio de defensa, la práctica de las pruebas que considere pertinentes, es decir, las que tengan relación con el tema, y que permitan esclarecer los supuestos fácticos que dan origen al inicio de la investigación.

PROCESO DISCIPLINARIO-Exposición espontánea del servidor público que se considere necesario

Habrà de declararse la inexecutable del artículo 140 del Código Disciplinario Unico, en cuanto hace referencia a la expresión "que considere necesario", norma que es executable en lo demás, bajo el entendido de que se es oído en exposición espontánea, cuando así se solicita por un servidor público para fines de la investigación preliminar, constituye para éste el legítimo ejercicio del derecho de defensa como posible investigado, el cual no se encuentra sujeto a la discrecionalidad del funcionario investigador, en ningún caso.

Referencia: Expediente D-2412

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 77 numeral 2º, 84, 85, 92 numeral 7º, 99, 102, 111 (parcial), 119 inciso 1º, 130, 140 (parcial), 147 (parcial) y 150 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Demandante: Ramón Esteban Laborde Rubio.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, a los diez (10) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ramón Esteban Laborde Rubio, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 77 numeral 2º, 84, 85, 92 numeral 7º, 99, 102, 111 (parcial), 119 inciso 1º, 130, 140 (parcial), 147 (parcial) y 150 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Por auto del veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda presentada contra los artículos 84, 85, 92 numeral 7º, 99, 102, 111 (parcial), 119 inciso 1º, 140 (parcial) y 150 de la Ley 200 de 1995; y, rechazó la demanda contra los artículos 77 numeral 2º, 130 y 147 de la misma ley por existir cosa juzgada constitucional sobre esas disposiciones. En consecuencia, ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República, con el objeto de que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Normas acusadas.

El siguiente es el texto de las normas demandadas, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

LEY 200 DE 1995

(Julio 28)

"Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

El Congreso de Colombia

"DECRETA:

(...)

"Artículo 84. Providencias que se notifican.- Sólo se notificarán las siguientes providencias: El auto de cargos, el que niega la práctica de pruebas, el que niega el recurso de apelación y los fallos.

"Los autos que niegan la solicitud de ser oído en exposición espontánea o la expedición de copias solamente se comunicarán al interesado utilizando un medio apto para ello.

(...)

"Artículo 85. Notificación personal.- Las providencias señaladas en el inciso 1º del artículo anterior se notificarán personalmente si el interesado comparece ante el funcionario competente antes de que se surta otro tipo de notificación.

(...)

"Artículo 92. Requisitos formales del auto de cargos.-

(...)

7.- La determinación provisional de la naturaleza de la falta. Cuando fueren varios los implicados se hará análisis separado para cada uno de ellos.

(...)

"Artículo 99. Reposición.- El recurso de reposición procederá contra los autos de sustanciación, contra el que niega la recepción de la versión voluntaria y contra los fallos de única instancia.

(...)

"Artículo 102. Procedencia de la apelación.- El recurso de apelación es procedente contra el auto que niega pruebas en la investigación disciplinaria y contra el fallo de primera instancia.

(...)

"Artículo 111. Causales de revocación. Los fallos disciplinarios serán revocables en los siguientes casos:

1.- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2.- Cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales del sancionado.

(...)

"Artículo 119. Petición de pruebas.- El disciplinado o quien haya rendido exposición podrá pedir la práctica de pruebas que estime conducentes o aportarlas.

(...)

"Artículo 140. Facultades en la indagación.- Para el cumplimiento de los fines de la indagación preliminar, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición espontánea al servidor público que considere necesario para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado.

(...)

"Artículo 150. Formulación de cargos.- El funcionario formulará cargos cuando esté demostrada objetivamente la falta y existan confesión, testimonio que ofrezca serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier otro medio probatorio que comprometa la responsabilidad del disciplinado.

B.- La demanda

El actor considera que las disposiciones legales demandadas, violan el Preámbulo y los artículos 2, 13, 29 y 209 de la Constitución Política.

En primer término, señala el actor, que en los artículos 84 y 85 se establecen en forma taxativa

las providencias que deben ser notificadas en forma personal, dejando las restantes providencias que se dicten dentro del proceso disciplinario sin la posibilidad de que se notifiquen, resultando por lo tanto, secretas o comunicadas informalmente, lo que implica que los investigados carecen de la oportunidad de tener un conocimiento adecuado y oportuno de las providencias interlocutorias que se profieran en el curso del proceso, para acceder a ejercer su derecho de controvertirlas y, consecuentemente, ejercer a plenitud su derecho de defensa.

Así mismo, considera que el hecho de haberse restringido la procedencia de los recursos de reposición y apelación y, el derecho de ser oído en exposición espontánea durante el proceso disciplinario, conduce a situaciones en donde la primera notificación que recibe el investigado es la del auto de cargos, lo cual recorta sus posibilidades de defensa.

En relación con el artículo 92-7 del Código Disciplinario Unico, se impone como uno de los requisitos formales del auto de cargos, la determinación provisional de la naturaleza de la falta y, entrándose de la conducta disciplinaria, se debe realizar una valoración probatoria tendiente a establecer los elementos que la estructuran, a saber, la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad del hecho que se atribuye. Lo mismo, a juicio del actor, parece deducirse del artículo 150 ejusdem, por cuanto establece que habrá lugar a la formulación de cargos una vez se encuentre demostrada objetivamente la falta y, a la vez, existan medios de prueba que comprometan la responsabilidad del sujeto disciplinado, responsabilidad ésta, que se refiere al elemento subjetivo de la conducta, es decir a la culpabilidad.

Sin embargo, agrega, que en la práctica se siguen formulando cargos sin que se establezca, a partir de la debida valoración probatoria, si las conductas por las cuales se investiga al disciplinado, lo son a título de dolo o de culpa, haciendo muy difícil, casi imposible que el servidor público asuma una defensa integral de los cargos que se le formulan.

Entonces, si con fundamento en las normas acusadas no se puede deducir una obligación de señalar provisionalmente la forma de culpabilidad de la conducta, desde el momento de la formulación de los cargos, se debe proceder a su declaratoria de inconstitucionalidad o, condicionarse su exequibilidad, a que la responsabilidad consagrada en las normas, es de carácter subjetivo y, en consecuencia debe establecerse, así sea en forma provisional, la modalidad de la culpabilidad por la cual se formulan los cargos.

Los artículos 99 y 102, limitan en extremo las posibilidades de ejercer los derechos de contradicción, defensa, doble instancia y publicidad, al señalar taxativamente, las providencias interlocutorias susceptibles de los recursos de reposición y apelación, razón por la cual, estas disposiciones resultan contrarias al Estatuto Fundamental.

Por otra parte, el artículo 111 demandado, restringe el mecanismo de la revocatoria directa únicamente para los fallos disciplinarios manifiestamente opuestos a la Constitución o a la ley o cuando quebranten o amenacen los derechos del sancionado, dejando de lado la aplicación de esta figura en relación con otras providencias interlocutorias que se encuentren en las mismas condiciones, desconociendo por ende, la supremacía de la Constitución y el respeto absoluto a los derechos fundamentales.

El artículo 119 inciso primero, es igualmente inconstitucional, en tanto que admite la solicitud de la práctica de pruebas siempre y cuando se tenga la calidad de disciplinado o, cuando se haya rendido versión espontánea, desconociendo que ese derecho le asiste al investigado, desde el momento mismo del inicio de dicha investigación como medio de contradicción y defensa.

Por último, el artículo 140 del Código Disciplinario Unico, no se ajusta a los postulados del debido proceso, por cuanto el derecho a ser oído dentro de la investigación disciplinaria, es una de las formas del ejercicio del derecho de defensa en cualquier etapa procesal, por ello, su recepción no puede convertirse por ministerio de la ley, en un acto discrecional del investigador.

A. Intervenciones

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Comienza el Ministerio de Justicia y del Derecho, agrupando en tres segmentos los cargos formulados por el demandante.

El primer grupo lo constituyen los artículos 84, 92 y 150, los cuales, según los cargos que se le endilgan en la demanda, vulneran el derecho a la defensa al establecer de manera taxativa las providencias que deben notificarse, implicando que las demás providencias que se profieran durante el proceso no son objeto de notificación, careciendo el investigado, por lo tanto, de su derecho a controvertirlas.

A juicio del interviniente, respecto de los cargos formulados, se debe destacar en primer lugar, que el artículo 83 del Código Disciplinario Unico, establece que las notificaciones tienen varias modalidades, en forma personal, por estrado, por edicto o por conducta concluyente. Lo que significa, que las providencias que no se encuentran descritas en las normas acusadas, deben notificarse por las otras vías que señala la disposición citada, lo que lleva a concluir, que dentro del proceso disciplinario no existen providencias secretas y, por lo tanto, pueda el investigado ejercer plenamente su derecho de defensa.

En cuanto hace referencia al auto de cargos, el Código Disciplinario Unico, a juicio del interviniente, es claro en establecer el contenido de dicha providencia, a saber, una referencia al origen de la investigación, la identificación de los presuntos autores con indicación de los cargos que ocupaban al momento de la realización de la conducta, la descripción de la conducta con señalamiento de las circunstancias de modo tiempo y lugar, la indicación de las normas que tipifican esa conducta como una falta disciplinaria y la determinación provisional de la naturaleza de la falta.

De manera pues, que como la naturaleza de la falta permite la imposición de determinadas sanciones, es allí, donde el investigador debe actuar con rigurosidad en su calificación "como que a esta cuestión también debe referirse la defensa que, aún admitiendo la responsabilidad, podría concretarse a discutir la gravedad deducida en el auto de cargos para buscar que se modifique la calificación, y así lograr la disminución de la sanción o que se fije un procedimiento diferente de ser lo procedente".

Por lo tanto, concluye el Ministerio de Justicia y del Derecho, que respecto de este primer grupo de normas, en ningún momento se vulnera el derecho a la defensa, sino que por el contrario se asegura al investigado su ejercicio pleno de ese derecho.

Ahora bien, en el segundo grupo se encuentran los artículos 99, 102 y 119, los cuales son atacados por la vulneración de los derechos a la contradicción, defensa, publicidad y doble instancia, por cuanto, estas disposiciones establecen las providencias contra las cuales proceden los recursos de reposición y apelación, quedando las restantes, carentes de éstos recursos.

Manifiesta el interviniente, que el Constituyente de 1991, elevó a canon constitucional el

principio de la doble instancia, pero sin revestirlo de carácter absoluto, prueba de esto, es que el Constituyente reservó al legislador la facultad de establecer algunas excepciones a dicho principio, las cuales sin embargo, deben observar los derechos, valores y postulados axiológicos consagrados en la Constitución.

Así mismo, el artículo 29 Superior, exige que en todo juzgamiento se observen las formalidades propias de cada juicio, entre las cuales, se encuentran, las impugnaciones contra las providencias, a través del mecanismo de los recursos, bien sea en el curso del proceso o al finalizar el mismo, de conformidad con lo que establezca la ley.

Entonces, es potestativo del legislador el señalamiento de las reglas referentes a los recursos, es decir, contra cuáles providencias proceden, los términos para interponerlos, la notificación y la ejecución de las providencias, entre otros aspectos, de manera pues, que salvo "ciertas referencias explícitas de la Carta –como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (CP arts. 29 y 86)", el legislador puede instituir contra qué providencias proceden los recursos, teniendo en cuenta principios superiores fundamento de la administración de justicia, como son, la eficacia y la celeridad.

Luego, puede el legislador, consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y, excluir del mismo otras, pues se trata de una función que le es propia, de conformidad con la evaluación sobre la necesidad y conveniencia para plasmar tal distinción, siempre y cuando no desconozca principios de rango constitucional de obligatoria observancia.

Por último, en el tercer grupo se encuentran los artículos 119, 130 y 140, acusados de vulnerar el derecho de contradicción y el debido proceso, por determinar el momento en que se pueden solicitar y practicar pruebas, cuando a juicio del actor esto debe presentarse desde el mismo momento del inicio de la investigación.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, tampoco comparte la acusación que se endilga a estas disposiciones, toda vez, que en los procesos disciplinarios los derechos al debido proceso y a la defensa, no sólo se encuentran regulados constitucionalmente, sino que el mismo Código Disciplinario Unico, en diferentes preceptos, le reconocen al inculpado los derechos a "conocer el informe y las pruebas que se alleguen al proceso, a ser notificado de los cargos que se le imputan, a ser oído en la declaración de descargos y a ser representado por un apoderado (artículos 130, 84, 152 y 147)".

Agrega el interviniente, que el artículo 153 de la citada ley, impone al investigador el deber de practicar las pruebas solicitadas por el inculpado, siempre y cuando resulten pertinentes y conducentes para el esclarecimiento de los hechos, de tal forma, que la negativa a la práctica de algunas pruebas solicitadas, sólo pueden obedecer a la circunstancia de que no sean conducentes a establecer la verdad sobre los hechos, o bien que estén legalmente prohibidas o, que se trate de pruebas ineficaces "o versen sobre hechos notoriamente impertinentes o se las considere manifiestamente superfluas"; por ende, como quiera que la declaratoria de inconducencia de una prueba puede conllevar la violación del derecho de defensa y del debido proceso, perjudicando indudablemente al inculpado, "el investigador debe proceder con extrema cautela y en caso de duda, optar por la admisión de la prueba".

Así las cosas, es indudable a juicio del interviniente, el derecho que asiste al investigado dentro del proceso disciplinario, para pedir pruebas y solicitar la práctica de las mismas, desde el mismo momento en que tiene conocimiento de que se sigue un procedimiento en su contra.

Concluye el interviniente, señalando que las normas acusadas no contrarían las disposiciones constitucionales que se acusan como violadas, y por ello, solicita su declaratoria de constitucionalidad.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto Nro. 1855 del 28 de julio de 1999, el señor Procurador solicita declarar constitucionales las normas demandadas. Sus razones se pueden resumir así :

El Ministerio Público inicia su intervención, señalando que dentro del amplio concepto de publicidad que consagra el artículo 29 Superior, se entiende que el investigado tiene el derecho a conocer las actuaciones procesales que profiera la Administración "a través de cualquier medio", esto es, sin que se determine específicamente una forma para hacerlo. En ese orden de ideas, existen varias disposiciones, entre las cuales se encuentra, por vía de ejemplo, el artículo 33 de la Ley 190 de 1995, así como el artículo 80 inciso primero del Código Disciplinario Unico.

Entonces, además de la facultad permanente que tiene el servidor público para enterarse en cualquier momento de los pronunciamientos y pruebas que se profieran y obren en el proceso, existen por disposición del legislador, ciertos actos procesales que deben ser "particularmente" dados a conocer al investigado, a través de cualquiera de los mecanismos contemplados en el artículo 79-1 del Código Disciplinario Unico, entendidos como formas de publicidad, esto es "comunicaciones, notificaciones o publicaciones que las normas vigentes establecen".

De manera pues, que no le asiste razón al demandante, en el sentido de señalar que algunas providencias judiciales revisten la calidad de secretas, al no permitirse la notificación de todos los actos interlocutorios, pues como se desprende de las disposiciones legales citadas, el investigado goza de la facultad de conocer todas las providencias judiciales, por cualquier mecanismo legal, garantizándose de esta manera la publicidad del proceso y, por ende el derecho de defensa y de contradicción "en cualquier momento de la averiguación".

Tampoco, continua el Ministerio Público, le asiste razón al accionante, al afirmar que la notificación únicamente respecto del auto de cargos, el que niega pruebas, el que niega el recurso de apelación y los fallos, permite que el investigado se entere de las diligencias que se adelantan hasta el momento que se formulan cargos, por cuanto, el artículo 80 del Código Disciplinario Unico "ordena que se comunique al imputado la iniciación de la indagación preliminar o de la investigación disciplinaria para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa".

Resulta pues, que desde que el procesado tiene conocimiento de la existencia de la investigación, puede presentar los escritos que desee, así como solicitar el archivo y, allegar las pruebas que considere conducentes, de manera tal, que no existe un precepto que desconozca este derecho e imponga límites a ello.

Por otra parte, señala el Procurador, que el auto de cargos se constituye en el "cimiento", en el cual se estructurará el posterior fallo, así las cosas, en él se fijan los límites a los cuales se deberá sujetar el investigador para ejercer su potestad punitiva en el caso concreto, sin que le sea dable posteriormente, sancionar o absolver al funcionario público por comportamientos diversos al que se especifica en el auto de cargos.

De tal suerte, que el régimen disciplinario, fija con claridad los requisitos "sustanciales y formales" del auto de cargos, entre los cuales, a la luz del artículo 150 de la Ley 200 de 1995, se encuentra el de establecer que la responsabilidad del sindicado este comprometida por cualquier

medio probatorio legalmente allegado al proceso; así mismo, atendiendo la obligación fundamental de motivar las decisiones, el artículo 92 ibidem, determina que en el auto de cargos se describa la "conducta violatoria de la norma que impone el deber, la prohibición o la inhabilidad (num. 5º) y se determine provisionalmente la naturaleza de la falta (num. 7º)".

Indica el Procurador, que es incuestionable que en cumplimiento del requisito formal que se establece en el numeral 7 del artículo 92 citado en el párrafo precedente, se debe incluir la determinación del grado de culpabilidad de la falta que se atribuye al servidor público, como quiera que ésta constituye el elemento subjetivo de la conducta y, por ende, debe hacer parte de su descripción. Ahora bien, es en ese momento, en donde el funcionario que realiza la investigación debe precisar ese aspecto, por cuanto "este elemento se relaciona con la especificación provisional de la gravedad de la falta (gravísima, grave o leve, de acuerdo al artículo 24 y a los criterios señalados en el artículo 27 ibidem)".

Además, precisa el Ministerio Público, que "el grado de culpabilidad" constituye uno de los distintos parámetros que señala el artículo 27 para la determinación de la gravedad o levedad de la falta, por lo que, necesariamente debe ser evaluado el tipo subjetivo (dolo o culpa) con el fin de realizar la calificación provisional de la falta.

Igualmente, agrega el Procurador, que aparece claro, que en la descripción de la conducta se debe formular la imputación fáctica, la cual resulta inmodificable a partir de ese momento, en la que se habrá de indicar si la acción u omisión que se imputa al investigado, se cometió a título de dolo o de culpa.

Por otra parte, manifiesta el Procurador, que con argumentos similares a los expuestos al censurar los artículos 84 y 85, el accionante considera que la no impugnación de todas las providencias interlocutorias dentro del proceso disciplinario, coartan los derechos fundamentales de contradicción, defensa y doble instancia.

Al respecto, agrega, que esta Corporación en reiteradas oportunidades, ha señalado la discrecionalidad de que goza el legislador para establecer los mecanismos de impugnación, en lo relacionado con las diversas decisiones que se profieren durante las investigaciones penales y administrativas y, al respecto cita doctrina constitucional sobre la materia, para concluir, que no procede la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

En cuanto al artículo 111 de la Ley 200 de 1995, señala el Procurador, que mucho se ha discutido sobre la figura de la revocatoria directa, en materia disciplinaria y, manifiesta que cuando éste mecanismo es ejercido por el investigado, se constituye en un verdadero recurso extraordinario al cual acude con el fin de que se le garanticen la constitucionalidad y legalidad de los fallos que profieren los organismos de control. Por el contrario, cuando es ejercido de oficio, se considera como un mecanismo unilateral de la administración, tendiente a revisar sus propias decisiones y sacarlas del ámbito jurídico, cuando se presente alguna de las causales que preceptúa el artículo 111 del Código Disciplinario Único.

Así pues, teniendo en cuenta que la revocatoria directa, se constituye en un mecanismo de discusión e impugnación de los actos administrativos, el legislador al reconocerlos goza de discrecionalidad para determinar los eventos en los cuales procede, los requisitos que se exigen, su trámite y consecuencias. Por lo tanto, no puede exigirse que la ley consagre este mecanismo como un medio general de controversia de las decisiones de fondo que se adopten, ya que éstas pueden ser impugnadas a través de los recursos ordinarios contemplados en la legislación.

En relación con el artículo 119 demandado, considera el Procurador, que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el funcionario investigado, ya sea en forma preliminar, tiene la oportunidad desde el inicio de la investigación de solicitar la práctica de las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, por cuanto la norma en ningún momento limita esta oportunidad y, ello no puede considerarse que contraria normas de orden superior.

Por último, entrándose del artículo 140 de la Ley 200 de 1995 "contempla la facultad del funcionario investigador para oír en exposición espontánea 'al servidor público que considere necesario para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado", entonces, a juicio del Ministerio Público, en el supuesto que plantea la norma, no existe un imputado claramente establecido, de donde se deduce que no se tiene certeza sobre el presunto infractor de la norma disciplinaria, por lo que, no se puede predicar que se este dejando al arbitrio del investigador el derecho de defensa que pueda ejercerse mediante la exposición espontánea, sino que por el contrario, se acude a ella, con el fin de recibir declaraciones de servidores públicos que carezcan de la calidad de investigado para aclarar contra cuál de ellos ha de seguirse la investigación correspondiente, buscando justamente salvaguardar los derechos de quien eventualmente pudiera resultar comprometido en la investigación que se adelanta.

E.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico.

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si los artículos demandados de la Ley 200 de 1995, vulneran los artículos 2, 13, 23, 29 y 209 de la Constitución Política.

3. El Derecho Disciplinario.

Previamente a entrar en el análisis de los cargos de la demanda, considera oportuno esta Corporación realizar una síntesis somera de lo que se ha entendido doctrinaria y jurisprudencialmente, por Derecho Disciplinario.

Sea lo primero decir, que el objetivo primordial del Derecho Disciplinario, consiste en garantizar la efectividad, eficacia, eficiencia y sobre todo la dignidad del servicio público correspondiente, para lograr de esta manera la adecuada marcha de la administración pública y, en consecuencia, poder brindar a los administrados una función pública ejercida en beneficio de ellos y de la comunidad en general y, asegurar la protección de los derechos y libertades de los asociados.

Esta Corporación, en sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993, señaló:

"...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...".

Ahora bien, con la expedición de la Ley 200 de 1995, se expide el Código Disciplinario Unico, mediante el cual se pretende la creación de un Estatuto "único" que abarque todo el régimen disciplinario aplicable a todos los servidores públicos vinculados al Estado, obviamente con algunas excepciones, pero de manera general, se trata de un estatuto, que unifica y da uniformidad a los distintos regímenes disciplinarios vigentes con anterioridad a la expedición de la citada ley y, que a su vez, se encontraban plasmados en diferentes normatividades.

4. Análisis de los cargos de la demanda.

4.1. Artículos 84 y 85 de la Ley 200 de 1995.

Acusa el actor los artículos 84 y 85 de la Ley 200 de 1995, el primero de ellos, por cuanto, a su juicio, dispone que no existe el deber de notificar sino las providencias expresamente allí mencionadas, a saber: "el auto de cargos, el que niega la práctica de pruebas el que niega el recurso de apelación y los fallos"; el segundo de los artículos mencionados, es decir el artículo 85 ejusdem, por cuanto, establece que las providencias ya aludidas deben notificarse personalmente "si el interesado comparece ante el funcionario competente antes de que se surta otro tipo de notificación". De esta manera, según lo expresa el demandante, quedan algunas providencias de gran trascendencia exentas de la notificación, resultando ser secretas o comunicadas informalmente, con lo cual, el investigado carece de oportunidad para tener un conocimiento adecuado de ellas, restringiendo su derecho a controvertirlas y, en consecuencia, se priva al investigado del derecho a ejercer a plenitud su defensa y, por ello, se quebranta el artículo 29 de la Constitución.

Las notificaciones judiciales y administrativas, constituyen un acto material de comunicación, a través de las cuales se pone en conocimiento de las partes o de terceros interesados las decisiones que se profieran dentro de un proceso o trámite judicial o administrativo, de manera que se puedan garantizar los principios de publicidad y contradicción y, sobre todo, cumplen la función de prevenir que se pueda afectar a alguna persona con una decisión sin haber sido oída, con violación del principio constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta.

En efecto, el artículo 29 de la Constitución, establece que "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

"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."

De manera pues, que para el adecuado y razonable ejercicio de la función disciplinaria, al Estado, no sólo le compete asegurar el cumplimiento de los fines y funciones para garantizar la buena marcha de la gestión pública, sino que, además, cuando los servidores públicos incurran en faltas que afectan el buen servicio y que hayan sido tipificadas como tales por la ley, le

corresponde la imposición de las sanciones disciplinarias a que haya lugar, respetando y garantizando los derechos fundamentales de los investigados.

Como quiera que indiscutiblemente, con el proceso disciplinario se afectan derechos de los sujetos que se investigan, no solamente porque se concluya en la imposición de una sanción determinada, sino por el sólo hecho de encontrarse vinculado a un proceso, esto obliga al Estado a establecer unos límites, que se traducen en la protección de los derechos del disciplinado, entre los cuales se encuentran, entre otros, en las posibilidades de ejercer su derecho de defensa. Ello requiere la existencia de procedimientos adecuados de publicidad del proceso, desde su inicio y durante la duración del mismo, para hacer efectivo el principio de contradicción, una de cuyas manifestaciones más enérgicas la constituye el derecho a impugnar las providencias, ya sea al discutir su validez a través del instituto de las nulidades, ora discutiendo la eficacia de aquellas, para lo cual se consagran por el legislador los recursos contra ellas.

Ahora bien, en virtud de ese principio de publicidad, el artículo 79-1 del Código Disciplinario Unico, preceptúa que "Las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que las normas vigentes establecen..."; y, a su vez, el artículo 84 ejusdem, limita las providencias susceptibles de notificación, a las que taxativamente señala, esto es, "el auto de cargos, el que niega la práctica de pruebas, el que niega el recurso de apelación y los fallos".

Si bien es cierto, el Código Disciplinario Unico, contempla diversos mecanismos a través de los cuales el investigado puede conocer las decisiones que se tomen durante el proceso, a juicio de la Corte Constitucional, esos "mecanismos" no ofrecen, en todos los casos, efectivas posibilidades de garantizar, en forma oportuna la publicidad del proceso. Esto por cuanto, en relación con las "comunicaciones" y "publicaciones", a que se refiere el artículo 79-1 de la Ley 200 de 1995, no establecen la forma precisa en que deban realizarse dichas comunicaciones y publicaciones, para que puedan ser conocidas y controvertidas durante el proceso, por parte del servidor público investigado, ni tampoco regulan cuándo ha de producirse esa comunicación, ni se indica a partir de qué fecha se entiende surtida esa comunicación al investigado para, en tal caso, tener certeza sobre el término a su disposición para impugnar el acto procesal de que se trate.

Entonces, tenemos, que solamente las notificaciones cumplen el propósito de dar a conocer en forma efectiva las providencias que se dicten, por lo que, el hecho de limitar dicha forma de comunicación a determinados actos procesales, priva del principio de contradicción y por ende, del derecho constitucional de defensa, otros actos procesales que pueden ser proferidos durante el trámite del proceso disciplinario y, que por la naturaleza misma de la decisión que contienen deben ser conocidas por el disciplinado, para poderlos controvertir. Así ocurre, entre otros, con los autos que señalan fechas para la práctica de pruebas, los que decretan una nulidad, los que disponen sobre la acumulación de procesos disciplinarios y, en general, con otras providencias interlocutorias diferentes a las citadas en la norma demandada.

Siendo ello así, fluye como obligada conclusión de lo expuesto, que la expresión "Sólo" contenida en el artículo 84 de la Ley 200 de 1995, en cuanto mediante ella se priva de notificación al interesado de providencias distintas de las allí mencionadas, es claramente inconstitucional, en cuanto cercena en forma grave el principio de la publicidad de los actos procesales que se dicten en el proceso disciplinario, con afectación consecencial del derecho a impugnarlos.

Por otra parte, al tenor del artículo 85 del Código Disciplinario Unico, la notificación personal

procede "...si el interesado comparece ante el funcionario competente antes de que se surta otro tipo de notificación".

Como se señaló, en aras de preservar la garantía constitucional que consagra el artículo 29 Superior, se establece la necesidad indiscutible de notificar a las partes, con el objeto de que conozcan la existencia de una providencia que las afecta, para ejercer las facultades propias del debido proceso.

Existen pues, varias formas de notificación dentro del proceso disciplinario, según lo dispone el artículo 83 del Código Disciplinario Unico, a saber : personal, por estrado, por edicto o por conducta concluyente.

La notificación personal que contempla el artículo 85 demandado, es la que de manera más efectiva, salvaguarda los derechos de defensa del disciplinado, por cuanto garantiza un mayor conocimiento y convocatoria directa al proceso. Es pues, la notificación personal, la notificación por excelencia, constituyendo las demás, formas subsidiarias de notificación. La norma demandada prevé la notificación personal del auto de cargos, del auto que niega las pruebas, del que niega el recurso de apelación y de los fallos "si el interesado comparece ante el funcionario competente antes de que se surta otro tipo de notificación". Es decir, establece para el servidor público sometido al proceso disciplinario la carga de comparecer ante su investigador "antes de que se surta" notificación distinta a la personal como requisito para que esta última se realice. Ello significa, entonces, que la notificación personal deviene en subsidiaria, con graves repercusiones para el ejercicio, a plenitud, del derecho de defensa. Por ello, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión aludida, lo que no implica, como es obvio, que, ante la imposibilidad de llevar a cabo la notificación personal, se le dé aplicación al artículo 87 de la Ley 200 de 1995, norma ésta en la que se estableció por el legislador, para evitar la parálisis indebida del proceso disciplinario, que las providencias allí mencionadas "se notificarán por edicto cuando a pesar de las diligencias pertinentes de las cuales se dejará constancia secretarial en el expediente, no se hayan podido notificar personalmente".

Como se ve, se garantiza de todas maneras la notificación de esos actos procesales, otorgando la posibilidad, de ser conocidos por el investigado y, en consecuencia, la oportunidad de controvertirlos, con lo cual se garantiza el efectivo ejercicio del derecho al debido proceso que consagra el artículo 29 de la Carta Política.

4.2. Artículos 92 numeral 7° y 150.

Considera el demandante, que las disposiciones demandadas, violan preceptos de orden superior, por cuanto, no establecen la obligación de determinar en el auto de cargos, la forma de culpabilidad que se atribuye a la conducta, lo cual, a su juicio, entorpece el ejercicio del derecho de defensa del disciplinado. Considera, que las disposiciones acusadas, pueden resultar exequibles, pero bajo el entendido de que el elemento subjetivo de la falta se relaciona con la responsabilidad a que alude el artículo 150 del Código Disciplinario Unico y, por ende, esto debe hacer parte de la determinación de su naturaleza provisional.

La Corte Constitucional ha señalado, que "El auto de formulación de cargos es una providencia de trámite que sienta los cimientos sobre los cuales se edifica el proceso disciplinario destinado a establecer la responsabilidad disciplinaria del inculpado, de modo que el órgano titular del poder disciplinario fija en aquella el objeto de su actuación y le señala al imputado, en forma concreta, cual es la falta disciplinaria que se le endilga a efecto de que pueda ejercer su derecho de

defensa". (Sent. T-418 de 1997).

Una vez finalizada la investigación, luego de su evaluación, se concluye que objetivamente se encuentra establecida la existencia de una falta disciplinaria que compromete la responsabilidad del disciplinado, se abre paso el juzgamiento, el cual comprende varias etapas, entre las cuales se encuentra, la formulación de los respectivos cargos, que constituyen el marco dentro del cual se debe desarrollar el proceso disciplinario, para que el investigado pueda proveer a su defensa.

Tenemos entonces, que según el artículo 92-7 de la Ley 200 de 1995, se establece como requisito formal del auto de cargos, "La determinación provisional de la naturaleza de la falta". Como quiera que la naturaleza de la falta permite la imposición de determinada sanción, esto es, a la luz del artículo 24 ibidem, faltas gravísimas, graves o leves, la calificación "provisional" de la falta, al contrario de lo afirmado por el accionante, permitiría discutir en lo que resta del proceso disciplinario y, antes de que se profiera la sentencia definitiva, la gravedad de la falta, buscando modificar la calificación y en consecuencia, disminuir la sanción. Ello significa, que se pueda evaluar en una nueva oportunidad, la calificación provisional que se ha realizado en el auto de cargos, siempre y cuando surjan nuevos elementos de juicio, de conformidad con las pruebas que se aporten al proceso y, que a la postre, puedan resultar más beneficiosos para el investigado.

En efecto, la Corte Constitucional ha señalado : "De ninguna manera ha de entenderse que la defensa del procesado resida en su certidumbre acerca de que la administración de justicia permanezca en el error. Si las diligencias iniciales dentro del proceso daban lugar para pensar algo que en el curso del mismo se demuestra equivocado o susceptible de ser corregido, la obligación del juez al adoptar decisión de mérito es la de declarar que el equívoco o la inexactitud existieron, dilucidando el punto y resolviendo de conformidad con lo averiguado, y en ello no se ve comprometida la defensa de la persona sometida a juicio, quien accede a la justicia precisamente para que se defina su situación, fundada en la verdad real y no apenas en calificaciones formales ajenas a ella". (Sent. C-491 de 1996).

En la misma sentencia, también se señaló lo siguiente : "De otra parte, el carácter provisional de la calificación se aviene con la garantía consagrada en el artículo 29 de la Constitución, toda vez que sostiene la presunción de inocencia del procesado en cuanto al delito por el cual se lo acusa, presunción únicamente desvirtuable mediante sentencia definitiva. Si, por el contrario, la calificación fuera inmodificable, se mantendría lo dicho en la resolución de acusación, aunque en el curso del juicio se demostrara que ella, en su base misma, era deleznable, lo cual carece del más elemental sentido de justicia".

Por otra parte, en cumplimiento del requisito formal que consagra el numeral 7 del artículo 92 del Código Disciplinario Unico, es forzoso concluir, que en la determinación provisional de la naturaleza de la falta, se debe incluir el grado de culpabilidad de la falta que se atribuye al servidor público, toda vez, que ésta constituye el elemento subjetivo de la conducta y, por ende, debe hacer parte de su descripción. En efecto, el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, al establecer los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, establece entre otros, el "grado de culpabilidad", lo que conduce a que necesariamente, al realizar la calificación de la falta, se evalúe el tipo subjetivo, esto es, si se cometió con dolo o con culpa.

Ahora bien, según lo previsto en el artículo 150 del Código Disciplinario Unico, también demandado, por las mismas razones que se esgrimieron respecto del artículo 92-7, ejusdem, sólo queda por precisar, que la referencia de la disposición, a la demostración objetiva de la falta, no se refiere a la "objetividad de la responsabilidad", sino de la comprobación de que en efecto, se

cometió una conducta típica, a la luz del Código Disciplinario Unico, lo que implica, que el hecho por el cual se denuncia a un servidor público se encuadra dentro de las faltas gravísimas, o en la extralimitación o abuso de derechos, en el incumplimiento de deberes o en la violación de prohibiciones, todo ello al tenor de lo dispuesto en los artículos 25, 39, 40 y 41 del Código Disciplinario Unico.

En cuanto hace relación a la prueba sobre la probable responsabilidad del disciplinado, lo que a juicio del demandante debe referirse al elemento subjetivo de la conducta, es decir a la culpabilidad, es necesario precisar, que en primer término, la responsabilidad del investigado, debe estar comprometida por cualquier medio probatorio legalmente allegado al proceso, como la misma norma lo establece "...confesión, testimonio que ofrezca serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación..."; y, en segundo término, que en todo caso, el examen de la responsabilidad, ha de realizarse, a la luz del principio de culpabilidad que consagra el artículo 14 del estatuto disciplinario, es decir, analizando concretamente, si la conducta típica se cometió con dolo o con culpa. Sólo esa interpretación armónica de esas normas que integran el Código Disciplinario Unico, permiten concluir que el artículo 150 de la Ley 200 de 1995 resulta constitucional.

4.3. Artículos 99 y 102.

A juicio del demandante, las disposiciones acusadas, vulneran los principios de contradicción, publicidad, defensa y doble instancia, por cuanto, salvo las taxativas excepciones que consagran las normas demandadas, las demás providencias interlocutorias quedan sin la posibilidad de impugnación mediante los recursos de reposición y apelación.

Los artículos 99 y 102 del Código Disciplinario Unico, aquí demandados, consagran en su orden, los recursos de reposición y apelación, contra las providencias que allí se establecen, esto es, el recurso de reposición contra los "autos de sustanciación, contra el que niega la recepción de la versión voluntaria y contra los fallos de única instancia"; a su vez, el recurso de reposición procede contra "el auto que niega pruebas en la investigación disciplinaria y contra el fallo de primera instancia".

El legislador en el ejercicio de sus atribuciones, al regular los distintos procedimientos, goza de la facultad de configuración legislativa y, en ese orden de ideas, determina cuáles son las providencias recurribles y cuáles los recursos procedentes para el efecto.

Así las cosas, esta Corporación, ha expresado : "...En particular, esta Corte ha señalado que los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en donde el Legislador tiene una amplia libertad, puesto que salvo ciertas referencias explícitas de la Carta –como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (CP arts 29 y 86)- corresponde al Legislador instituir los recursos contra las providencias judiciales y administrativas, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos" (Sent. C-017 de 1996).

Inclusive, con anterioridad, en sentencia C-005 de 1993, esta Corporación señaló que "Si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política". (Negrillas fuera de texto).

Igualmente, la libertad del legislador, quedó plenamente establecida, en pronunciamientos de esta Corporación sobre el principio de la doble instancia, cuando expresó : "La jurisprudencia ha sostenido reiteradamente que la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no es parte esencial del debido proceso, y la Constitución no la ordena como exigencia del juicio adecuado.

"Empero, la tesis jurisprudencial que se menciona tienen hoy un carácter relativo pues si bien es cierto que la Constitución no establece la doble instancia como un principio del debido proceso, de manera abstracta y genérica, no lo es menos que la posibilidad de impugnar las sentencias condenatorias si es un derecho que hace parte del núcleo esencial del debido proceso. En otros términos, una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso. En todos los demás casos, la doble instancia es un principio constitucional cuyas excepciones pueden estar contenidas en la ley (art. 31 de la C.N.).

"En síntesis : La doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, -pues la ley puede consagrar excepciones- salvo cuando se trate de sentencias condenatorias, las cuales siempre podrán ser impugnadas, según el artículo 29 de la Carta". (Sent. C-119 de 1993).

De manera pues, que juicio de la Corte, de conformidad con la doctrina constitucional citada, no se presenta vicio de inconstitucionalidad respecto de los artículos 99 y 102 del Código Disciplinario Unico, por omisión relativa, ya que, como se vio, corresponde al legislador en el ejercicio de sus funciones, establecer los actos procesales que son objeto de impugnación, los términos para interponerlos, la notificación y la ejecución de las providencias; así mismo, es competencia del legislador la determinación de si un recurso debe ser sustentado o no.

Obsérvese entonces, que al deferirse a la ley, la posibilidad de establecer los mecanismos de impugnación, no se vulneran disposiciones de orden superior. Pero es más, el hecho de que no todas las providencias que se profieran dentro del proceso disciplinario puedan ser impugnadas mediante la interposición de los recursos de reposición y apelación, no obsta para que puedan ser atacadas a través de la institución de las nulidades. Es más, el mismo Código Disciplinario Unico, en su artículo 131, consagra las causales de nulidad, a saber . "1. La incompetencia del funcionario para fallar. 2. La violación del derecho de defensa. 3. La ostensible vaguedad o ambigüedad de los cargos y la imprecisión de las normas en que se fundamenten. 4. La comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso".

Por las razones expuestas, será declarada la exequibilidad de los artículos 99 y 102 de la Ley 200 de 1995.

4.4. Artículo 111 del Código Disciplinario Unico.

Aduce el demandante, que la disposición acusada, consagra la figura de la revocatoria directa, únicamente respecto de los fallos disciplinarios y, en los eventos establecidos en los dos numerales que contempla la norma, esto es, "cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley" y "Cuando con ellos se vulneren o amenacen, manifiestamente los derechos fundamentales del sancionado".

Esta Corporación en reiteradas oportunidades se ha referido a la figura de la revocatoria directa, entre otras en sentencias T-230 de 1993, T-347 de 1994 y C-095 de 1998.

Ahora bien, la disposición materia de examen constitucional, forma parte del capítulo sexto del Código Disciplinario Unico, que hace referencia a la revocatoria directa de los fallos disciplinarios, y la cual es del siguiente tenor literal : "ARTICULO 111. CAUSALES DE

REVOCACION. Los fallos disciplinarios serán revocables en los siguientes casos :

"1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

"2. Cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales del sancionado".

La censura de la cual es objeto esta disposición legal, se circunscribe a su inciso primero, el cual, establece la procedencia de esta figura de la revocatoria directa, únicamente respecto de los fallos disciplinarios, quedando, a juicio del actor, las demás providencias interlocutorias que se profieran en el curso del proceso disciplinario, sin la posibilidad de este recurso.

Como se ha señalado en esta providencia, todas las actuaciones que se adelanten dentro del proceso disciplinario, deben enmarcarse plenamente, dentro de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, de manera, que las normas que integran el proceso disciplinario, no pueden desconocer los principios de publicidad, contradicción, defensa, legalidad e imparcialidad.

En este orden de ideas, se constituye como elemento medular que garantiza el referido derecho fundamental del debido proceso, durante el trámite de la actuación disciplinaria, la facultad del servidor público investigado, de controvertir las decisiones que se adopten durante el trámite del proceso y, entre ellas especialmente, los fallos disciplinarios.

De conformidad con lo que preceptúa el artículo 111 de la Ley 200 de 1995, la revocación directa, sólo procede contra los fallos, y puede ser decretada de oficio o a petición de parte, según lo dispone el artículo 112 ibidem. Así pues, cuando es ejercida por el investigado, se constituye en un verdadero recurso "extraordinario" a fin de que se le garanticen la constitucionalidad y legalidad de los fallos emitidos por los organismos de control, cuando resulten contrarios a la Constitución o a la ley o, cuando con ellos se le vulneren sus derechos fundamentales. Pero, a su vez, cuando dicha figura, es ejercida por el organismo de control, en el evento de configurarse alguna de las causales que señala la norma demandada, se presenta como un mecanismo unilateral de la administración, que le permite retirar del tránsito jurídico sus propios actos, cuando estos violen la Constitución Política o, con ellos se vulneren derechos fundamentales del investigado.

Tenemos entonces, que la revocatoria directa, se instituye en el estatuto disciplinario, como un "mecanismo" de impugnación de los actos administrativos, reconocido por el legislador, el cual, como se dijo, goza de discrecionalidad para regular las providencias susceptibles de ser impugnadas y cuáles los recursos procedentes para el efecto.

Por lo tanto, los argumentos esgrimidos al analizar la constitucionalidad de los artículos 99 y 102 del Código Disciplinario Unico, son válidos respecto del artículo 111 ejusdem, que ahora se estudia. Pero además, considera esta Corporación, que el legislador en aras de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de defensa en los procesos disciplinarios, consagró varios medios de impugnación, como ya ha quedado claro en esta sentencia. Ello es así, por cuanto el investigado, cuenta con los recursos de reposición y apelación, con las nulidades procesales y, además, con la revocatoria directa, los cuales, aseguran y garantizan el derecho de defensa del investigado, durante el proceso disciplinario.

De manera que, no es aceptable el cargo formulado por el demandante, contra el artículo 111 del Código Disciplinario Unico.

4.5. Artículo 119 inciso primero.

El demandante ataca la constitucionalidad de esta norma, al considerar que la misma, sólo concede la facultad de solicitar y aportar pruebas, desde el momento en que se adquiere el carácter de disciplinado, lo cual, al tenor del artículo 72 de la Ley 200 de 1995, se presenta a partir de la notificación de los cargos, desconociendo los derechos de contradicción y defensa que tiene el servidor público desde el inicio de la investigación.

En efecto, la disposición legal limita la petición de la práctica de pruebas que estime conducentes o aportarlas, al "disciplinado" o a "quien haya rendido exposición". Sin embargo, esta norma del Código Disciplinario Unico, no puede ser leída aisladamente, es decir, realizando una interpretación armónica de las normas contenidas en el Código Disciplinario Unico, se tiene, que a la luz del artículo 80 ejusdem, este derecho se tiene desde que se inicia la indagación preliminar; dispone la norma citada lo siguiente: "ARTICULO 80. PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN. El investigado tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria para controvertir las pruebas que se alleguen en su contra y solicitar la práctica de pruebas.

"Por tanto, iniciada la indagación preliminar o la investigación disciplinaria se comunicará al interesado para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa".

Ello significa, que tanto en la etapa de la indagación preliminar, antes de que se le formulen cargos y durante el término de los descargos, el investigado podrá solicitar, en aras del ejercicio de defensa, la práctica de las pruebas que considere pertinentes, es decir, las que tengan relación con el tema, y que permitan esclarecer los supuestos fácticos que dan origen al inicio de la investigación.

La Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de los artículos 77-2 y 130 del Código Disciplinario Unico, expresó :

"El proceso disciplinario constituye un todo unitario que es producto de una actividad secuencial que se desarrolla a través e una serie de etapas o actos procesales preclusivos, que conducen al logro de su finalidad, es decir, a obtener el resultado práctico que constituye su objeto, como es la de establecer la responsabilidad disciplinaria de los infractores del régimen disciplinario.

"(...)

"Con arreglo a las referidas previsiones, se distinguen dentro del proceso disciplinario las siguientes etapas : la indagación preliminar, la investigación disciplinaria y el juzgamiento.

"La indagación disciplinaria es de carácter eventual y previa a la etapa de investigación, pues sólo tiene lugar cuando no se cuenta con suficientes elementos de juicio y, por lo tanto, existe duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria; por consiguiente dicha indagación tiende a verificar, o por lo menos establecer con cierta aproximación, la ocurrencia de la conducta, si ella es constitutiva o no de falta disciplinaria y la individualización o la identidad de su autor.

(...)

"Como parte integrante del derecho al debido proceso la Constitución reconoce, a quien sea sindicado o imputado, es decir, a quien se le endilga la comisión de un hecho que configura un

ilícito penal, contravencional o disciplinario, el derecho de defensa que se traduce, entre otras manifestaciones, en la posibilidad de ser oído, 'a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra'.

"(...)

"Como puede observarse el C.D.U., reconoce a favor del investigado su derecho a conocer la actuación procesal y a controvertir las pruebas, tanto en la indagación preliminar como en la investigación. Por consiguiente, la norma acusada entendida armónicamente con dicho artículo, debe ser considerada como una reiteración del derecho de contradicción probatoria, referida específicamente a la necesidad de asegurar el principio de imparcialidad a que aquélla alude

(...)

"...En efecto, cuando esta norma establece que el investigado puede controvertir las pruebas a partir del momento de la notificación del auto que ordena la investigación disciplinaria, está consagrando el ejercicio de este derecho para la etapa que se inicia una vez se ha establecido por el investigador la existencia de la falta y del posible autor del ilícito disciplinario (art. 144), lo cual no significa en forma alguna que se desconozca el derecho de contradicción para la etapa anterior, o sea la de la indagación preliminar, si la hubiere, ni para la posterior –el juzgamiento– que comienza con la formulación de cargos (art. 150).

"En síntesis, como se ha visto la oportunidad de contradicción probatoria existe tanto en la indagación preliminar, como en la investigación y en la etapa de juzgamiento, según se desprende de los arts. 80 y 153 del C.D.U.". (Sent. C-430 de 1997).

En conclusión, el servidor público investigado, tiene la facultad de solicitar la práctica de las pruebas que estime conducentes o, aportarlas, desde el momento mismo de la etapa de indagación preliminar y, siendo ello así, el inciso primero del artículo 119 del Código Disciplinario Unico, se ajusta a las disposiciones de orden superior, como en efecto se declarará.

4.6. Artículo 140 de la Ley 200 de 1995.

Según el demandante la norma acusada, no se ajusta a los postulados del debido proceso, toda vez que, el derecho a ser oído se constituye en una facultad discrecional del investigador y, no como un derecho del disciplinado.

En relación con la discrecionalidad con que cuenta el servidor público que adelanta una investigación disciplinaria, respecto del derecho que tiene el investigado a ser escuchado en exposición espontánea, esta Corporación precisó que no se trata de una facultad "discrecional" del investigador, sino que por el contrario, se trata de un derecho del disciplinado.

Manifestó la Corte Constitucional, en sentencia C-430 de 1997, lo siguiente :

"Interpretada en su contexto literal podría dar lugar a que se piense que con anterioridad a la investigación, esto es, dentro de la indagación preliminar no es procedente la rendición de dicha exposición. Sin embargo, el criterio de la Corte es bien diferente, pues considera que dentro de dicha indagación es posible que el inculpado pueda solicitar que se le reciba su exposición espontánea, porque al igual que la indagatoria en los procesos penales ella es un acto de defensa, en cuanto tiene como finalidad fijar con claridad la posición de quien es señalado como presunto infractor de una norma penal, contravencional, disciplinaria sobre su presunta culpabilidad, en el

sentido de que puede admitir su responsabilidad, con o sin condicionamientos, o no aceptarla y, en tal virtud, reiterar su presunción de inocencia. Ambas posiciones, indudablemente tienen repercusiones en el adelantamiento y en el resultado de la actuación disciplinaria.

"Esta Corte en varias sentencias ha sostenido que el derecho de defensa debe asegurarse permanentemente, es decir, tanto en la etapa de la investigación previa como en la investigación y en el juicio, por lo tanto, no se justifica que se restrinja el derecho a rendir exposición en la etapa de la indagación preliminar".

Ahora bien, de la lectura atenta del artículo 140 del Código Disciplinario Unico, se tiene que el investigador "...podrá oír en exposición espontánea al servidor público que considere necesario para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado" (negritas fuera de texto). Ello significa que, cuando no existe una persona claramente definida o, lo que es lo mismo, no se tiene certeza sobre el posible autor de la falta disciplinaria, el servidor público que tiene a su cargo el esclarecimiento real de los hechos que dieron lugar a la queja, puede acudir a los medios de prueba que considere pertinentes, sin que ello autorice al funcionario investigador a negarse a oír al servidor público que así lo solicite si este último lo estima pertinente, pues, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, si un servidor público tiene conocimiento de que su conducta puede resultar comprometida en virtud de una queja o denuncia instaurada y, solicita al funcionario investigador la recepción de la exposición espontánea, en aras de ejercer su derecho de defensa, tendrá que ser escuchado, sin que esta solicitud quede sujeta a la discrecionalidad del investigador.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto, habrá de declararse la inexecutable del artículo 140 del Código Disciplinario Unico, en cuanto hace referencia a la expresión "que considere necesario", norma que es executable en lo demás, bajo el entendido de que se es oído en exposición espontánea, cuando así se solicita por un servidor público para fines de la investigación preliminar, constituye para éste el legítimo ejercicio del derecho de defensa como posible investigado, el cual no se encuentra sujeto a la discrecionalidad del funcionario investigador, en ningún caso.

II. DECISION

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 92 numeral 7º, 99, 102 y 150 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Segundo: Declarar EXEQUIBLES las expresiones : "Los fallos disciplinarios serán revocables en los siguientes casos" contenida en el artículo 111 de la Ley 200 de 1995; "El disciplinado o quien haya rendido exposición podrá pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes o aportarlas" contenida en el artículo 119 de la Ley 200 de 1995.

Tercero: Decláranse INEXEQUIBLES las expresiones "sólo" contenida en el artículo 84 de la Ley 200 de 1995; "si el interesado comparece ante el funcionario competente antes de que se surta otro tipo de notificación" contenida en el artículo 85 de la misma ley; y "que considere necesario" contenida en el artículo 140 de la Ley 200 de 1995, el cual es EXEQUIBLE en lo demás, en los términos de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

