

C-012-97

Sentencia C-012/97

PRINCIPIO NO REFORMATIO IN PEJUS EN PROCESOS DISCIPLINARIOS-Alcance/APELACION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Alcance

El claro sentido de las normas en mención, esto es, permitir que por regla general se pueda agravar la pena impuesta al apelante único, excepto cuando haya una pluralidad de reclamaciones diferentes, afecta la prohibición constitucional de la reformatio in pejus. Esta prohibición se desconoce si el superior, por regla general, está facultado para proceder frente al recurso del apelante único como si estuviera frente a las apelaciones de partes con intereses contrapuestos, pues, en estos últimos casos el ad quem sí puede volver a examinar toda la sentencia recurrida, sin limitarse sólo a los aspectos desfavorables al recurrente. En el presente caso surge la violación del artículo 31, inciso final, de la Constitución, porque los textos del Código Disciplinario Único, disponen que a pesar de existir un apelante único, el superior puede revisar íntegramente la sentencia de primer grado, excepto si se da el caso de varias apelaciones de diferentes disciplinados, cuyas finalidades sean distintas. Se optará por declarar la exequibilidad, siempre y cuando la interpretación y aplicación no afecte, en ningún caso, la prohibición de la reforma peyorativa al apelante único, haya o no una pluralidad de disciplinados.

Referencia: Expediente D-1334.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 158 de la ley 200 de 1995, “por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”.

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número uno (1), a los veintitrés (23) días del mes de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6o., y 241, numeral 4o., de la Constitución, demandó ante esta Corte el artículo 158 de la ley 200 de 1995.

Por auto del cuatro (4) de junio del presente año, el magistrado sustanciador, doctor Jorge Arango Mejía, admitió la demanda; ordenó fijar en lista la norma acusada por diez (10) días, para que cualquier ciudadano la impugnara o defendiera; dispuso dar traslado por treinta (30) días al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma sometida a control.

El Procurador General de la Nación (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo, en tiempo, dio su concepto sobre este negocio.

Con base en lo dicho, la Corte entra a decidir.

A. NORMA ACUSADA.

Se advierte que la disposición específicamente impugnada es la subrayada:

“LEY NÚMERO 200 DE 1995

“(julio 28)

“ ‘Por la cual se adopta el código disciplinario único’

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“(…) LIBRO III.

“Procedimiento disciplinario

“(…) Título XI

“Segunda instancia

“(…) ART. 158. Competencia del superior. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar el proceso disciplinario en su integridad.”

B. LA DEMANDA Y EL CONCEPTO DEL PROCURADOR.

a. La demanda.

En opinión del demandante, la norma impugnada viola los artículos 6, 29 y 31 de la Constitución, porque permitir que el funcionario de segunda instancia revise el proceso disciplinario en su integridad, es autorizarlo para reformar y enmendar la providencia recurrida, “aún con perjuicio para el apelante único en aquellos aspectos no impugnados por éste y que le sean favorables, hasta permitir agravar la pena impuesta como sanción disciplinaria”.

Como el servidor público que expide el acto en primera instancia, en desarrollo del principio de legalidad, lo debe hacer dando estricto cumplimiento a la ley, no se justifica lo dispuesto en el artículo demandado, esto es, permitir que se revise el proceso disciplinario en su integridad.

Así mismo, la prohibición de la reformatio in pejus es una garantía extensiva, por afinidad estructural, a las sanciones disciplinarias administrativas, así éstas no surjan de sentencias judiciales.

En este sentido, el actor manifiesta que las sanciones disciplinarias y penales comparten elementos comunes, tales como el sometimiento al principio de legalidad, la necesidad de un proceso previo y el respeto al debido proceso y al derecho a la defensa.

En apoyo de sus aseveraciones, cita dos sentencias de esta Corte: la número T-233 de 1995, que dice que “la prohibición de reformar la condena en perjuicio del apelante único no solamente es aplicable en materia penal, ni tampoco está limitada a las sentencias judiciales, sino que, por el contrario, cobija otras ramas del Derecho y se hace exigible en las actuaciones administrativas y particularmente en las disciplinarias, las cuales -se repite- son de clara estirpe sancionatoria”; y la número SU-327 del mismo año, uno de cuyos apartes dice que “tratándose de apelante único, esto es, de un único interés (o de múltiples intereses

no confrontados), no se puede empeorar la situación del apelante, pues al hacerlo se afectaría la parte favorable de la decisión impugnada, que no fue transferida para el conocimiento del superior funcional”.

b) Concepto del Procurador General de la Nación (E).

Este funcionario considera que lo dispuesto por el artículo 158 de la ley 200 de 1995 es inexecutable, porque el funcionario de mayor jerarquía no puede adentrarse en todas las circunstancias que han dado lugar al fallo de primera instancia, cuando, por iniciativa de un apelante único, “la materia del petitum se restringe a un ámbito concreto de la sucesión de actos rituales”.

Para él la inexecutableidad es clara, pues frente a determinada condena, así ésta sólo sea de carácter disciplinario, es mayor el interés del condenado apelante único en su revocación o disminución, que el interés del Estado en su agravación. La apelación, entonces, es más un medio de defensa que un mecanismo para propiciar una revisión.

Finalmente, la Procuraduría recuerda que la Corte Constitucional, en la sentencia C-406 de 1995, declaró la inexecutableidad de una norma similar a la impugnada. Se trataba del artículo 120 del decreto 398 de 1994, que en materia disciplinaria para el personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec, disponía lo siguiente:

“Artículo 120. Facultades del superior. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para decidir sin limitación alguna sobre la providencia impugnada.”

El motivo por el que la Corte dejó sin vigor la norma, fue su oposición al principio de la no reformatio in pejus, consagrado en el inciso 2o. del artículo 31 de la Constitución.

C. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte a resolver, previas las siguientes consideraciones.

Primera. Competencia.

La Corporación es competente para decidir, por haberse dirigido la demanda contra un

artículo de una ley (artículo 241, numeral 4, de la Constitución).

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde a la Corte determinar si el artículo 158 de la ley 200 de 1995, al permitir la revisión integral de los procesos disciplinarios en segunda instancia, autoriza la agravación de la pena impuesta al apelante único, desconociendo el principio de legalidad, el debido proceso y la prohibición de la reformatio in pejus.

Tercera. Alcance de la disposición acusada.

A fin de comparar más adelante el precepto impugnado con la Constitución, se procederá, en primer lugar, a desentrañar su sentido. Su texto dice:

“ART. 158. Competencia del superior. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar el proceso disciplinario en su integridad.”

En opinión de la Corte, esta norma faculta al ad quem, con base en la simple apelación del fallo, para revisar o examinar de nuevo “el proceso disciplinario en su integridad”, y, por tanto, para revocar o reformar con amplitud la providencia sometida a su conocimiento.

Lo anterior se afirma por lo siguiente:

a) Porque la redacción del artículo 158 así lo indica, como lo demuestra el significado amplio de la expresión “revisar el proceso disciplinario en su integridad”, y porque la norma no menciona ningún aspecto vedado al fallador de segunda instancia, ni siquiera el relativo a la prohibición de la reforma peyorativa;

b) Porque de la interpretación de la norma acusada en relación con el artículo 103, incisos 2o. y 3o., ibídem, se deduce, como regla general en los procesos disciplinarios, la inexistencia del “apelante único” y, naturalmente, la de las garantías que lo rodean, excepto cuando una pluralidad de disciplinados interpone apelaciones con objeto diferente. Efectivamente, esta disposición dice:

“ART. 103. Concesión del recurso de apelación. (...)”

“El fallo de primera instancia es apelable en el efecto suspensivo.”

“En el proceso disciplinario el investigado es sujeto procesal, pero aun existiendo pluralidad de disciplinados no habrá lugar a la figura del apelante único, excepto que el objeto de la apelación sea diferente.” (negrilla por fuera de texto)

Todo esto, a la luz de la ley 200 de 1995, significa que el funcionario de segundo grado puede alterar aspectos favorables no planteados por el apelante, y, salvo el caso de varios recursos diferentes de los investigados, no está limitado por la prohibición de la reformatio in pejus.

Cuarta. Unidad normativa.

Como se vio, las facultades del funcionario de segunda instancia son particularmente amplias, porque, conforme al artículo demandado y al inciso 3o. del artículo 103 del Código Disciplinario Único, la prohibición de la reformatio in pejus asumió carácter excepcional. Es menester, entonces, anotar que la Corte examina el artículo 103 porque está íntimamente ligado al 158, a tal punto que la decisión sobre esta última norma sería incompleta e ineficaz sin la resolución sobre la primera. En otras palabras, la amplia competencia de revisión disciplinaria prevista en el artículo 158 de la ley 200 de 1995, está directamente ligada a la aminoración del campo de acción de la prohibición de la reformatio in pejus, según lo ordena el numeral 3o. del artículo 103 ibídem.

Por este motivo, el examen de constitucionalidad del artículo 158 se hará conjuntamente con el del inciso 3o. del artículo 103 del Código Disciplinario Único.

Quinta. Situación constitucional de los artículos 103, inciso 3o., y 158 del Código Disciplinario Único.

El claro sentido de las normas en mención, esto es, permitir que por regla general se pueda agravar la pena impuesta al apelante único, excepto cuando haya una pluralidad de reclamaciones diferentes, afecta la prohibición constitucional de la reformatio in pejus, consagrada en el inciso final del artículo 31 de la Carta así:

“El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.”

Esta prohibición se desconoce si el superior, por regla general, está facultado para proceder frente al recurso del apelante único como si estuviera frente a las apelaciones de partes con

intereses contrapuestos, pues, como es bien sabido, en estos últimos casos el ad quem sí puede volver a examinar toda la sentencia recurrida, sin limitarse sólo a los aspectos desfavorables al recurrente.

Sobre este particular, la Corte reitera la jurisprudencia que enseña que la prohibición de la reforma peyorativa opera también en materia disciplinaria. En este sentido, la sentencia C-406 de 1995, magistrado ponente doctor Fabio Morón Díaz, dice: "... según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, inclusive en caso de actuaciones administrativas de naturaleza disciplinaria, diferentes al régimen penal, en atención a los principios constitucionales que establecen el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas, no es constitucionalmente válido que el superior pueda agravar la sanción impuesta por el inferior".

Pues bien, en el presente caso surge la violación del artículo 31, inciso final, de la Constitución, porque los textos de los artículos 103, inciso 3o., y 158 del Código Disciplinario Único, disponen que a pesar de existir un apelante único, el superior puede revisar íntegramente la sentencia de primer grado, excepto si se da el caso de varias apelaciones de diferentes disciplinados, cuyas finalidades sean distintas.

Este enfoque ya ha sido adoptado por la Corte en casos análogos.

Así, en la sentencia C-055 de 1993, magistrado ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, una parte del artículo 430 del decreto 2550 de 1988 (Código Penal Militar) fue declarada inexecutable. La norma decía que "el recurso de apelación otorga competencia al superior para decidir sin limitación alguna sobre la providencia impugnada". En esa oportunidad, la Corte declaró executable la disposición, excepto las palabras "sin limitación alguna", consideradas violatorias del artículo 31, inciso 2o., de la Constitución, argumentando que "el artículo 430 del Código Penal Militar consagra la "reformatio in pejus" cuando expresa que el recurso de apelación otorga competencia al superior para decidir "sin limitación alguna" sobre la providencia impugnada, lo cual choca abiertamente con el mandato constitucional al que se acaba de aludir".

Y en la citada sentencia C-406 de 1995, la Sala Plena declaró la inexecutable del artículo 120 del decreto 398 de 1994, "por el cual se dicta el régimen disciplinario para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC",

considerando que “en lo que se refiere a la tacha de inconstitucionalidad formulada por el demandante y que se dirige especialmente contra el artículo 120 acusado, que establece la plena competencia del superior para decidir sin limitación sobre la providencia impugnada, la Corte encuentra que es inexecutable, por cuanto es contrario al principio de la no reformatio in pejus consagrado en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución Nacional”. El artículo decía: “Facultades del superior. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para decidir sin limitación alguna sobre la providencia impugnada”.

Sexta. Criterios conforme a los cuales se decidirá.

En primer lugar, la Corte es consciente de que el artículo 158 es perfectamente constitucional si no se aplica cuando media el interés de un apelante único, pues al haber apelaciones de contrapartes, como serían las interpuestas simultáneamente por la Procuraduría y el disciplinado, el superior sí está facultado para decidir sin tener en cuenta el principio de la no reformatio in pejus. Se optará, en consecuencia, por declarar su exequibilidad, siempre y cuando su interpretación y aplicación no afecte, en ningún caso, la prohibición de la reforma peyorativa al apelante único, haya o no una pluralidad de disciplinados.

En segundo lugar, en cuanto al inciso 3o. del artículo 103 ibídem, la defensa de la prohibición constitucional de la reformatio in pejus, conducirá a la Corte a declarar la inexecutable de algunas de las palabras que lo componen -a saber, la palabra “no” y la expresión “, excepto que el objeto de la apelación sea diferente”-, a fin de que su texto, como proposición jurídica completa, quede así:

“En el proceso disciplinario el investigado es sujeto procesal, pero aun existiendo pluralidad de disciplinados habrá lugar a la figura del apelante único.”

Cabe anotar que en esta nueva redacción no se perciben aspectos violatorios de la Constitución.

D. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 158 de la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Único), advirtiendo que en su aplicación el superior no podrá, en ningún caso, agravar la pena impuesta al apelante único, haya o no una pluralidad de disciplinados.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el inciso 3o. del artículo 103 de la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Único), excepto la palabra “no” y la expresión “, excepto que el objeto de la apelación sea diferente”, que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-012/97

UNIDAD NORMATIVA-Conexidad (Salvamento parcial de voto)

La unión que puede efectuarse entre la norma objeto de la demanda y aquella no acusada, solamente podría llevar a constituir una unidad normativa sobre la base de una necesaria e íntima conexión que no sólo no ha sido planteada por el actor, sino que además no existe. Adicionalmente, la unidad normativa sólo se estructura cuando, tanto el precepto demandado como el de cuya vinculación se trata, son contrarios a la Constitución por las mismas razones encontradas respecto del otro o es accesorio al que se declare inexecutable.

Referencia: Expediente D-1334

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 158 de la Ley 200 de 1995, “por la cual se adopta el Código Unico Disciplinario Único”.

Santa Fé de Bogotá, D.C., febrero siete (7) de mil novecientos noventa y siete (1997).

El suscrito Magistrado formuló en su oportunidad salvamento parcial de voto con respecto a la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corporación dentro del proceso de la referencia, con fundamento en las consideraciones que a continuación se señalan.

Estimo que la sentencia mencionada, al determinar en el numeral segundo de la parte resolutive, la inexecutableidad de las expresiones “no” y “excepto que el objeto de la apelación sea diferente”, contenidas en el inciso 3o del artículo 103 de la Ley 200 de 1995, en virtud del principio de la unidad normativa constitucional, no tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia.

En efecto, ésta Corporación en la sentencia No. C-344 de 1995, MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo, expresó en relación con el alcance de la unidad normativa constitucional, que:

“La jurisprudencia de la Corte ha sido reiterada en el sentido de que, cuando entre dos o más preceptos existe unidad normativa, aunque se encuentren incluidos en leyes o estatutos diferentes, la inconstitucionalidad de uno de ellos implica la de los demás, motivo suficiente para que esta Corporación, en ejercicio de su función de control, en defensa de la integridad y supremacía de la Carta Política, tenga la facultad de declarar la inexecutableidad del conjunto de normas, aunque algunas de ellas no hayan sido demandadas.

Tal atribución encuentra respaldo no solamente en el texto y en el sentido del artículo 241 de la Constitución sino en el Decreto 2067 de 1991, mediante el cual se regulan los procedimientos que deben seguirse en el trámite de los asuntos de constitucionalidad, cuyo artículo 6º dispone:

Como resulta de la disposición legal transcrita, se trata de impedir que la decisión de inexecutableidad de una determinada norma resulte inoficiosa, desde el punto de vista práctico, cuando su contenido material está reproducido en preceptos no acusados o se halle integrado necesariamente a normas supérstites que dependen de él o respecto de las cuales obran las mismas razones de inconstitucionalidad.

La imposibilidad de fallo extra petita en tales situaciones frustra o dificulta en alto grado el logro de los objetivos que persigue el control abstracto de constitucionalidad, consistente en la garantía efectiva de la supremacía de las normas fundamentales mediante el retiro del ordenamiento jurídico de aquellas de inferior categoría que las contradigan o desvirtúen.

Por otra parte, la economía procesal y la prevalencia del Derecho sustancial imponen a la Corte el deber de pronunciar el fallo de inexecutableidad cuando ha deducido la violación de la

Carta en normas iguales, complementarias o indisolublemente unidas a la que ha sido objeto de su examen.

Pero, desde luego, la figura de la unidad normativa se sustenta en la repercusión que tiene el fallo de inexecutableidad de una norma en la consiguiente inexecutableidad de otra, cuando entre las dos hay un nexo inevitable, en cuya virtud la decisión del juez constitucional carecería de efectos reales si quedaran vigentes preceptos inescindiblemente ligados al que fue encontrado inexecutable.

...

En otros términos, cuando la Corte Constitucional establezca que una norma no demandada se encuentra en íntima, necesaria e indudable relación lógica y jurídica con la disposición objeto de análisis, puede extender su decisión para cobijar aquélla, en defensa de la prevalencia material y efectiva de la Constitución, pero si el vínculo existente entre las dos normas, aunque toquen la misma materia, no implica indispensable conexión, en cuanto la ligazón o enlace entre ellas carece de la contundencia suficiente como para concluir con certeza en que el precepto de cuya vinculación se trata es también contrario a la Constitución por las mismas razones encontradas respecto del otro, o es del todo accesorio al que se declare inexecutable, no cabe la estructuración de la unidad normativa y, en consecuencia, la definición de constitucionalidad sobre normas no atacadas en la demanda deberá postergarse, a la espera de posteriores acciones” (negritas y subrayas fuera de texto).

De esa forma, en el caso sub-examine, la unión que puede efectuarse entre la norma objeto de la demanda y aquella no acusada, solamente podría llevar a constituir una unidad normativa sobre la base de una necesaria e íntima conexión que no sólo no ha sido planteada por el actor, sino que además no existe. Adicionalmente, como ya se anotó, la unidad normativa sólo se estructura cuando, tanto el precepto demandado como el de cuya vinculación se trata, son contrarios a la Constitución por las mismas razones encontradas respecto del otro o es accesorio al que se declare inexecutable. Por lo tanto, si en este evento el artículo acusado se declaraba ajustado a la Carta Política, no podía conformarse entonces unidad normativa con un precepto no demandado, y menos aún declararse inexecutable.

Así las cosas, el suscrito considera que en el asunto en referencia, no era procedente

decretar la unidad normativa constitucional, entre el artículo 158 de la Ley 200 de 1995 demandado en virtud de la acción pública de inconstitucionalidad y declarado exequible por la Sala Plena de la Corporación, y el artículo 103 inciso tercero ibídem, no impugnado por el actor, razón por la cual se produjo con dicha decisión, un cambio de jurisprudencia.

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado