

Sentencia C-013/01

El proceso disciplinario tiene por objeto garantizar una estricta vigilancia en el cumplimiento de los deberes especiales que se imponen a los servidores públicos y su consecuente responsabilidad, así como preservar el ejercicio de la función pública conforme con los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad. Pero ello no significa, que el rigor y la sanción ejemplar que se espera para el funcionario responsable, puedan restringir las garantías de las que debe gozar cualquier investigado, en particular, la oportunidad de ser oído y de presentar pruebas y contradecir las allegadas en su contra.

DEBIDO PROCESO EN INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Requisitos

La Corte ha señalado unos requisitos mínimos que deben observar los funcionarios que gozan de potestad disciplinaria, para que el debido proceso sea efectivo, según los cuales, todo investigado tiene derecho a: “La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción; la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones.”

INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Oportunidad para rendir exposición espontánea

INDAGACION PRELIMINAR DISCIPLINARIA-Exposición espontánea

PROCESO DISCIPLINARIO-Solicitud de exposición espontánea

PROCESO DISCIPLINARIO-Reposición por negativa de versión voluntaria

INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Comunicación auto que niega exposición espontánea

Referencia: expediente D-3132

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 84, inciso segundo y 99 (parciales) de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico).

Actor: José Rory Romero S.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., enero diecisiete (17) de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Rory Forero S., demandó parcialmente la inconstitucionalidad de los artículos 84, inciso segundo y 99 de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico).

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

II. NORMAS DEMANDADAS

“LEY 200 DE 1995

(julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico

(...)

ARTICULO 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.

ARTICULO 99. REPOSICION. 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.

III. LA DEMANDA

El actor considera que los segmentos normativos acusados violan el artículo 29 de la Constitución Política, en particular, en cuanto desconocen el derecho de defensa.

En concepto del demandante, las expresiones demandadas restringen la posibilidad del investigado en un proceso disciplinario para presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, “al facultar al operador disciplinario para recepcionar o no la exposición espontánea solicitada por quien tenga conocimiento de la existencia de una indagación o investigación disciplinaria en su contra, con las consecuencias adversas que la negativa representa para quien se encuentra sujeto a la potestad disciplinaria del Estado”.

El actor sustenta el cargo, en que el Código Disciplinario Unico, otorga a la persona que

tenga conocimiento de la existencia de una investigación en su contra, de solicitar se le reciba exposición espontánea (art. 147); así mismo, tendrá acceso al expediente, a partir del momento en que sea escuchado en esa versión (art. 77-2), de modo que podrá aportar o pedir la práctica de las pruebas que estime conducentes (arts. 73-c y 74).

A lo anterior agrega, la disposición del artículo 80 del CDU, que establece a favor del disciplinado el 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...".

Adicionalmente, en la demanda se citan como antecedentes jurisprudenciales, las sentencias C-280/96, C-430/97 y C-892/99 de esta Corporación.

En consecuencia, el demandante, concluye que el derecho de defensa del investigado se ve limitado por las normas acusadas, en la medida en que dejan a discreción del operador disciplinario, la recepción de la exposición espontánea.

IV. INTERVENCION

Durante el término legal, intervino como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, la doctora Blanca Esperanza Niño, quien defendió la constitucionalidad de las normas acusadas.

La interviniente observa, que los artículos cuestionados ya fueron objeto de revisión de constitucionalidad por parte de esta Corporación mediante sentencia C-892/99, mediante la cual se declaró inexecutable la expresión "Sólo" contenida en el artículo 84 de la Ley 200 de 1995, al considerar que mediante ella se privaba al interesado de la notificación de otras providencias distintas de las allí mencionadas, con lo cual se cercenaba el principio de publicidad de los actos procesales que se adoptan en el proceso disciplinario y se afectaba el derecho a impugnarlos.

También advierte que en esa misma oportunidad, se declaró executable el artículo 99 del CDU, al considerar que corresponde al legislador establecer los actos procesales que pueden ser objeto de impugnación, los términos y la forma de notificación y ejecución de las providencias.

En cuanto se refiere a la discrecionalidad para oír en exposición espontánea al investigado, el Ministerio recuerda que la Corte Constitucional ha precisado que no se trata de una facultad discrecional del investigador, sino de un derecho del disciplinado conforme lo sostuvo en la sentencia C-430/97, al examinar la constitucionalidad entre otros, del artículo 147 de la Ley 200 de 1995, motivo por el cual, se declararon inexecutable las expresiones "...aquél la recibirá cuando considere que existen dudas sobre la autoría de la falta que se investiga. En caso contrario negará la solicitud con auto de trámite", consignadas en dicha disposición.

En ese orden, concluye la interviniente, que en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo cual debe estarse a lo resuelto en la sentencia

C-892/99, en cuanto declaró exequibles los artículos 84 y 99 de la Ley 200 de 1995, salvo la expresión "Sólo" del artículo 84 que fue declarada inexecutable.

No obstante lo anterior, el Ministerio agrega que al haber señalado de manera expresa la Corte, que la exposición espontánea no es una facultad discrecional del investigador sino un acto de defensa del investigado, no existe la posibilidad de que la solicitud formulada a este respecto sea negada y en este sentido deben interpretarse todas aquellas disposiciones que hagan referencia a la misma.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional, declarar inexecutable las expresiones acusadas de los artículos 84 y 99 de la Ley 200 de 1995.

Considera el Procurador, que cuando esta Corte se pronunció respecto del artículo 147 del CDU (sentencia C-430/97), retirando del ordenamiento las expresiones que dejaban a discreción del investigador la recepción de la exposición espontánea del investigado y la posibilidad de negarla mediante auto de trámite, se eliminó la posibilidad de que se expidan esta clase de autos. De esta forma, se garantizan los derechos de contradicción y defensa del investigado, así como la posibilidad de solicitar y presentar pruebas.

Como consecuencia de lo anterior, concluye el Procurador, que al no estar permitido por la Constitución y la ley, que el funcionario investigador niegue la recepción de exposición espontánea y aunque en la práctica sean inaplicables, se impone para evitar aplicaciones erradas, la declaración de inexecutable de las expresiones acusadas del inciso segundo del artículo 84 y del artículo 99 de la Ley 200 de 1995.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Corte en esta oportunidad, dilucidar si a la luz del principio del debido proceso y del derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, puede subsistir la facultad del funcionario investigador para recibir o no exposición espontánea del investigado y como consecuencia de ello, disposiciones como las contenidas en los artículos 84 y 99 de la Ley 200 de 1995 impugnados en este proceso, que prevén la posibilidad de que se profiera auto negando la solicitud de ser oído en exposición espontánea, en cuanto disponen su comunicación al interesado y la procedencia del recurso de reposición contra dicha providencia.

3. La oportunidad de ser oído en exposición espontánea y de contradicción probatoria existe tanto en la indagación preliminar, como en la investigación y en la etapa de juzgamiento.

Cosa juzgada constitucional

El proceso disciplinario tiene por objeto garantizar una estricta vigilancia en el cumplimiento de los deberes especiales que se imponen a los servidores públicos (arts. 2º, 121 y 123 C.P.) y su consecuente responsabilidad (art. 6º C.P.), así como preservar el ejercicio de la función pública conforme con los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad (art. 209 C.P.). Pero ello no significa, que el rigor y la sanción ejemplar que se espera para el funcionario responsable, puedan restringir las garantías de las que debe gozar cualquier investigado, en particular, la oportunidad de ser oído y de presentar pruebas y contradecir las allegadas en su contra.

Como en todo proceso, las actuaciones que se adelanten en una investigación disciplinaria deben enmarcarse dentro de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, de manera, que las normas que lo integran, no pueden desconocer los principios de publicidad, contradicción, defensa, legalidad e imparcialidad. La Corte ha señalado unos requisitos mínimos que deben observar los funcionarios que gozan de potestad disciplinaria, para que el debido proceso sea efectivo, según los cuales, todo investigado tiene derecho a: “La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción; la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones.” 1

En el caso concreto, como bien lo observan el interviniente y el Procurador General, esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de los derechos de la persona investigada disciplinariamente y en particular, respecto de la posibilidad de ser escuchado en versión voluntaria.

En efecto, en relación con la recepción de exposición espontánea del investigado, la Corte se pronunció en sentencia C-430/97 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), con ocasión del examen del artículo 147 de la Ley 200 de 1995 (CDU), que dispone:

Habida cuenta que la redacción de la norma podría dar lugar a que se creyera que esa exposición no era posible antes de abrirse formalmente la investigación, la Corte aclaró en el mencionado fallo, que dicha versión también procedía en la etapa de indagación preliminar y en este sentido condicionó la exequibilidad del resto de la disposición. Sobre el particular, indicó:

“... 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.”

Sin embargo, la Corte en la misma oportunidad, no encontró razonable ni proporcionada, la restricción prevista en la citada norma, en cuanto deja a la voluntad del funcionario investigador recibir o no la exposición espontánea que solicita el investigado – pues sólo se preveía en el evento de que existieran dudas sobre la autoría de la falta – por desconocimiento de su derecho de defensa y por esta razón, declaró inexecutable las frases que autorizaban la negativa a dicha solicitud, mediante auto de trámite. Como consecuencia de lo anterior, se precisó siempre que el interesado así lo solicite, deberá ser oído en versión espontánea, tanto durante la indagación preliminar como en la investigación.

De otra parte, en sentencia C-892/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), esta Corporación se pronunció parcialmente sobre el artículo 84 y la totalidad del artículo 99 de la Ley 200 de 1995 (CDU), normas demandadas en este proceso. En dicho fallo, fue declarada inexecutable la expresión “Sólo” del artículo 84, en razón de que privaba al interesado de la notificación de providencias diferentes a las enunciadas en dicho artículo, con lo cual se “cercena – afirmó la Corte – 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”.

De igual modo, en el citado fallo, fue declarado executable el artículo 99 de la Ley 200 de 1995, demandado en esa ocasión por establecer de manera taxativa, las providencias contra las cuales procede el recurso de reposición, excluyendo otras, lo cual se consideraba violatorio de los principios de contradicción y defensa. A juicio de la Corte, era del caso reiterar la jurisprudencia referente a la libertad de configuración del legislador en materia de recursos procesales. Al respecto, la Corte señaló:

“... de conformidad con la doctrina constitucional citada, no se presenta vicio de constitucionalidad, 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 imponerlos, 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”.

En este orden, es claro que existe cosa juzgada constitucional respecto del artículo 99 del CDU y parcial respecto del artículo 84, por lo que en el primer caso, se dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-892/99.

Ahora bien, en relación con la expresión “la solicitud de ser oído en exposición espontánea”, contenida en el inciso segundo del artículo 84 del CDU, la Sala encuentra que existe cosa juzgada material, de una parte, en cuanto se ha señalado por la Corte (sentencia C-430/97), que siempre que el investigado en un proceso disciplinario lo solicite, deberá ser oído en exposición espontánea, tanto durante la indagación preliminar como en la investigación; de otra, respecto de la executable del establecimiento del recurso de reposición contra el auto que niega la recepción de esa exposición (sentencia C-892/99).

A primera vista, las dos decisiones parecen contradictorias, pues podría pensarse, que si la Corte ha señalado que la recepción de la exposición espontánea del interesado en un proceso disciplinario no es discrecional del funcionario investigador, mal podría mantenerse en el ordenamiento una disposición que prevea la posibilidad de una negativa a esa solicitud, al establecerse un recurso contra ésta (art. 99 CDU). Sin embargo, ha de precisarse, que el hecho de que como consecuencia de la decisión de la Corte, no sea discrecional del funcionario el recibir o no tal versión, no quiere decir que no pueda darse una situación en la que el investigador niegue esta solicitud y en tal evento, procedería el recurso de reposición contra el respectivo auto, conforme lo prevé el artículo 99 declarado exequible.

Consecuentemente, por las mismas razones, deberá ser declarada exequible la previsión contenida en el inciso segundo del artículo 84 de la Ley 200 de 1995, respecto de la comunicación del auto que niega la solicitud de ser oído en versión espontánea, más, si se tiene en cuenta que sin dicha comunicación, el interesado no se enteraría del auto, para efecto de su impugnación.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTÉSE A LO RESUELTO en la sentencia C-892/99, mediante la cual se declaró exequible entre otras disposiciones, el artículo 99 de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico).

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE por las consideraciones expuestas en esta sentencia, la expresión “la solicitud de ser oído en exposición espontánea o”, contenida en el artículo 84 de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico).

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

FABIO MORON DIAZ Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

J OSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e)

1 Sentencias T-301/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-433/98 (MP Alfredo Beltrán Sierra).