

C-095-98

Sentencia C-095/98

PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA/SERVIDOR PUBLICO-Destinatarios de la potestad disciplinaria

La administración pública goza de un poder disciplinario para someter a sus servidores y obtener de ellos la obediencia, disciplina, moralidad y eficiencia necesarias para el cumplimiento de sus deberes y demás requerimientos que impone la respectiva investidura pública, a fin de que se cumpla con el propósito para el cual han sido instituidos, como es el servicio al Estado y a la comunidad. Se configuran, así, los servidores públicos como destinatarios de la potestad disciplinaria, debido a la subordinación que los mismos presentan para con el Estado.

RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS/DERECHO DISCIPLINARIO-Contenido

Para efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, el ejercicio de la mencionada potestad se encuadra dentro de lo que se ha denominado el derecho administrativo disciplinario, el cual está conformado por "... por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurrir en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley" y se realiza a través del respectivo proceso disciplinario.

REVOCACION DIRECTA-Naturaleza

La figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión soberana y unilateral de la administración en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad, y en los valores fundantes constitucionales a la libertad de los administrados y a la justicia, que le permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de recurrir al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos.

Referencia: Expediente D-1804.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico.”.

Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Miguel Arcángel Villalobos Chavarro, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso 1o del artículo 113 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto del 15 de Septiembre de 1997, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General, para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Adelantados todos los trámites y reunidos los requisitos previstos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991 para el proceso de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

Se transcribe, a continuación, el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41946 del 31 de julio de 1995, subrayándose lo demandado:

“LEY 200 DE 1995

(Julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 113. Improcedencia. No procederá la revocación directa prevista en este Código, a petición de parte, cuando el sancionado haya ejercido cualquiera de los recursos ordinarios.

La revocación directa prevista en este Código no procederá cuando se haya notificado el auto admisorio de la demanda proferido por la jurisdicción contencioso-administrativa.

(...)

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, la preceptiva legal acusada vulnera los artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

El accionante estima que el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995 viola las normas superiores mencionadas, por cuanto con la improcedencia que allí se establece para solicitar la revocatoria directa, se niega en forma rotunda la oportunidad que tiene el servidor público, sujeto a esa normatividad, para demostrar su inconformidad respecto de la sanción disciplinaria que le ha sido impuesta, puesto que se le impide el ejercicio de su derecho de defensa en el evento de que haya hecho uso de los recursos ordinarios, con claro desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 71 del Decreto 01 de 1984, que la consagra en cualquier tiempo y sin prescripción alguna, inclusive en relación con los actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contenciosos administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

Además, según lo expone, no resulta jurídicamente admisible lo estipulado en la norma demandada, en razón a que dicho contenido normativo se encontraba regulado en el artículo 70 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 10 del Decreto 2304 de 1989, que fue

declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, el día 20 de junio de 1990, con lo cual, en su concepto, se derivó la posibilidad de utilizar la revocatoria directa coetáneamente con el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa, por lo que el legislador al expedir el artículo 113 de la Ley 200 de 1995 desconoció la mencionada providencia de la Corte Suprema de Justicia, produciendo una discriminación del servidor público regulado por dicha Ley, en contraposición a otros funcionarios que se encuentran bajo el amparo del Decreto 01 de 1984.

En conclusión, el demandante reitera que la norma cuestionada cercena al disciplinado el derecho a impugnar decisiones del nominador que se encuentren en abierta oposición constitucional o legal, lo que hace necesario su retiro del ordenamiento jurídico.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 1o. de octubre de 1997, oportunamente intervino, por intermedio de apoderada especial, el Ministerio de Justicia y del Derecho para defender la constitucionalidad de la preceptiva demandada, al considerar que el cargo presentado contra el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995 no debe prosperar.

Para comenzar, resalta el hecho de que el proceso disciplinario previsto en el Código Disciplinario Unico está sujeto por su naturaleza al procedimiento administrativo, de lo cual deduce que sus decisiones pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante los distintos controles jurídicos existentes, con el fin de salvaguardar la legalidad de los derechos de los ciudadanos.

De ahí que, según puntualiza, el artículo 113 del Código Disciplinario Unico se haya referido a la revocatoria directa reproduciendo el contenido normativo del artículo 70 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que la misma no procede en los casos en los cuales el sancionado haya ejercido cualquiera de los recursos ordinarios en la vía gubernativa, artículo que había sido modificado por el artículo 10 del Decreto 2304 de 1989, declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No 80 del 20 de junio de 1990, recobrando el primero, en consecuencia, su vigencia. Para sustentar esta afirmación, la interviniente reitera lo expresado por la jurisprudencia del Consejo de Estado cuando dice que : “La vía de la revocatoria directa y los recursos gubernativos son excluyentes, la

primera no puede ejercitarse respecto de los actos recurridos (...)”. (C. de E. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de febrero de 1994. Expediente 4990. Magistrado Ponente, Jaime Abella Zárate.)

Por último, destaca que en Sentencia No T-233 de 1995, la Corte Constitucional señaló que el derecho disciplinario está supeditado en su aplicación a las reglas constitucionales del debido proceso, a las cuales no escapan las regulaciones sobre sanciones, lo que significa que, si el proceso disciplinario sigue las orientaciones del administrativo, participa de sus mismas garantías, por lo tanto, el hecho de que se limite el ejercicio de la revocatoria directa, en la preceptiva demandada, no implica un desconocimiento de esas oportunidades procesales ni un quebrantamiento del derecho de defensa ; en cambio, hacer procedente la revocatoria directa significaría implantar un tercer recurso adicional a los ordinarios, que atentaría contra la seguridad jurídica.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante Concepto No. 1.419 del 23 de octubre de 1997, el señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar constitucional el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995, con base en los siguientes argumentos:

El Jefe del Ministerio Público se refiere en su escrito a algunos aspectos relacionados con los actos administrativos, atinentes a la presunción de legalidad que los rige y a la posibilidad de revocarlos directamente, para aclarar que la revocatoria directa no constituye un recurso ordinario o extraordinario, sino que se trata del retiro unilateral de una decisión administrativa en consideración a su inconveniencia, ilegitimidad sobreviniente, contradicción con la Constitución, la ley, o los reglamentos superiores, o por causar agravio injustificado a un particular, o por resultar contraria al interés general, causales que manifiesta están contenidas en disposiciones legales de orden público, de trámite imperioso e irrenunciable, siempre que se acredite oportunamente el motivo invocado, toda vez que el debido proceso es aplicable a las actuaciones administrativas (C.P., art. 29), presentando, en consecuencia, una enumeración de las mismas según la ley, la doctrina y la jurisprudencia.

Al abordar el análisis de lo dispuesto en el artículo 113 demandado, declara que la revocatoria directa representa un instrumento para la aplicación de los principios que rigen la actividad administrativa (C.P., art. 209), según lo señalado en la Sentencia C-339 de 1996

emanada de esta Corte, de la cual hace mención en respaldo a su señalamiento, y que corresponde al Congreso de la República (C.P., art. 150-23) regular el ejercicio de las funciones publicas, en virtud de lo cual, mediante el artículo cuestionado, estableció la no procedencia de la revocatoria directa a petición de parte, cuando el sancionado haya ejercido cualquiera de los recursos ordinarios, teniendo de presente dichos principios y bajo el entendido de que constituyen peticiones excluyentes. Para el efecto cita la Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, del 16 agosto de 1991, con ponencia del Consejero Dr. Guillermo Chaín Lizcano.

De otra parte, aclara que la declaratoria de inexecutable del artículo 10 de Decreto 2304 de 1984, sobre la cual hace referencia el actor en su demanda, se debió a que el Presidente de la República desbordó las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso y no a los motivos aducidos por el demandante, de lo que colige que la norma acusada no reproduce indebidamente un texto sobre el cual existe cosa juzgada constitucional.

Para concluir su intervención afirma que la norma impugnada no viola lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta Política, por cuanto el sancionado tiene la opción de interponer los recursos ordinarios contra el respectivo acto administrativo o acudir a la petición de revocatoria directa, debiendo la administración, en ambos casos, someterse al procedimiento señalado en la Ley 200 de 1995. En consecuencia, solicita por las anteriores razones se emita un pronunciamiento a favor de la constitucionalidad de la disposición censurada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

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

2. La materia en estudio.

En el caso sometido al examen constitucional de la Corte, el actor controvierte la prohibición legal contenida en el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995, que impide la revocatoria directa de los fallos disciplinarios cuando el sancionado haya ejercido cualquiera de los recursos ordinarios. De manera que, la controversia deberá resolverse teniendo en

cuenta la finalidad, naturaleza y destinatarios del proceso disciplinario, la vigencia en el mismo del derecho fundamental al debido proceso, en especial en lo que respecta a los mecanismos de impugnación adoptados por dicha normatividad para controvertir los fallos que allí se adoptan, a fin de determinar si el contenido normativo cuestionado desarrolla o por el contrario desconoce los postulados constitucionales del derecho de defensa e igualdad del servidor público investigado disciplinariamente.

3. La potestad disciplinaria, la responsabilidad de los servidores públicos y la vigencia de una nueva normatividad disciplinaria.

Constituye un principio fundamental sobre el cual se estructura la Carta Política de 1991 y se erige el Estado social de derecho colombiano, que los servidores públicos -en la consecución de los cometidos estatales-, desempeñen las funciones para las cuales han sido designados con sujeción al ordenamiento jurídico vigente, de manera que, se pueda deducir una responsabilidad de su comportamiento por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P., arts. 2 y 6.).

El señalamiento de los alcances y términos de la responsabilidad que puede ser atribuida a los servidores públicos, desde el punto de vista disciplinario, frente a un comportamiento que atente contra la vigencia del ordenamiento jurídico y desconozca las finalidades mismas de la función pública, fue deferida al legislador por mandato específico del artículo 124 superior, en virtud del cual corresponde determinar mediante un desarrollo legislativo la forma de ejercitar la potestad disciplinaria del Estado respecto de sus servidores, la cual ha sido autorizada constitucionalmente en los artículos 125, 150-23 y 277 de la Carta Política, como una manifestación expresa de la función pública¹.

El régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, según lo expuso esta Corporación, tiene como fundamentos constitucionales las siguientes consideraciones:

“ La disciplina, que sujeta a los individuos a unas determinadas reglas de conducta - “Observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o Instituto”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua- es elemento necesario en toda comunidad organizada; factor esencial de su funcionamiento; presupuesto y requisito de su operatividad y eficacia, todo lo cual explica la existencia de regímenes disciplinarios tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, la administración pública goza de un poder disciplinario para someter a sus servidores y obtener de ellos la obediencia, disciplina, moralidad y eficiencia necesarias para el cumplimiento de sus deberes y demás requerimientos que impone la respectiva investidura pública, a fin de que se cumpla con el propósito para el cual han sido instituidos, como es el servicio al Estado y a la comunidad, en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (C.P., art. 123).

Se configuran, así, los servidores públicos como destinatarios de la potestad disciplinaria, debido a la subordinación que los mismos presentan para con el Estado² y, en consecuencia, a ella se someten según lo establece la Constitución Política de 1991 en su artículo 123, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Para efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, el ejercicio de la mencionada potestad se encuadra dentro de lo que se ha denominado el derecho administrativo disciplinario, el cual está conformado por “... por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley³ y se realiza a través del respectivo proceso disciplinario, que presenta dos características esenciales a saber:

1.) de un lado, consiste en una modalidad del derecho penal en virtud de su finalidad eminentemente sancionatoria, que demanda la vigencia de los principios y garantías sustanciales y procesales del mismo, para la protección de los derechos fundamentales del

funcionario investigado, tales como la honra, buen nombre, trabajo, desempeño de funciones y cargos públicos, entre otros y, a su vez, facilita un debido control a esa potestad punitiva estatal⁴; y 2.) igualmente, goza de una naturaleza de índole administrativa derivada de la materia sobre la cual trata -referente al incumplimiento de deberes administrativos en el ámbito de la administración pública-, de las autoridades de carácter administrativo encargadas de adelantarla, y de la clase de sanciones a imponer, así como de la forma de aplicarlas.

Por último, dentro del marco de la atribución conferida en el artículo 124 constitucional ya mencionado, el Congreso de la República adoptó, mediante la expedición de la Ley 200 de 1995, el Código Disciplinario Unico (CDU), respecto del cual, en lo que atañe a su sentido y vigencia, la Corte se ha manifestado en reiterados pronunciamientos, resultando pertinente reiterar lo señalado en la Sentencia C-280 de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero:

“ 4- Estas consideraciones permiten comprender el sentido y la importancia del CDU, como cuerpo orgánico que señala los deberes, prohibiciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, derechos y funciones de los servidores públicos, así como las faltas, el procedimiento y las sanciones respectivas de estos servidores. En efecto, antes de la expedición de tal estatuto, existía una multiplicidad de regímenes disciplinarios, que dificultaban la aplicación del derecho disciplinario y podían vulnerar el principio de igualdad. (...).

(...)Esta finalidad unificadora del CDU explica que el artículo 177 del mismo establezca que sus normas se aplican a “todos los servidores públicos sin excepción alguna y derogan las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, Departamental, Distrital, Municipales, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este código.” En efecto, si el Legislador pretendía por medio del CDU unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas por la propia Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes (CP art. 178) o de los miembros de la Fuerza Pública, pues en este caso la

propia Carta establece que ellos están sujetos a un régimen disciplinario especial (CP arts. 217 y 218), debido a las particularidades de la función que ejercen. En relación con los funcionarios de la rama judicial que carecen de fuero, esta Corporación ya ha establecido que no vulnera la Carta el ejercicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría, siempre y cuando “dicha competencia no haya sido asumida a prevención por parte del Consejo Superior de la Judicatura.”.5

Se destaca, entonces, de los resultados arrojados con la expedición de esa nueva normatividad, el gran avance logrado con la obtención de una regulación uniforme y general en materia disciplinaria, cuyos destinatarios lo constituyen todos los servidores públicos, excepto aquellos para los cuales se consagró constitucionalmente la vigencia de regímenes especiales.

4. Del derecho a la defensa, los recursos ordinarios y la revocación directa de los actos administrativos de la administración pública.

Toda actuación que se adelante dentro del proceso disciplinario debe dar plena vigencia a los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, en cuanto aplicable tanto a las actuaciones administrativas como a las judiciales (C.P. art. 29); de manera que, las normas administrativas de naturaleza disciplinaria no pueden desconocer los principios de legalidad, autoridad administrativa competente, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción.

En efecto, la plena vigencia de los presupuestos que conforman el debido proceso, constituye exigencia básica de la validez constitucional del proceso disciplinario, en forma tal que las actuaciones que allí se efectúen deberán estar sujetas al ejercicio del derecho de defensa amplia y oportuna, al igual que a la posibilidad de impugnación de las decisiones adoptadas, haciendo viables las garantías sustanciales y procesales pertinentes para la protección de los derechos fundamentales y las libertades de los servidores públicos.

En este orden de ideas, se destaca que constituye elemento medular que garantiza el referido derecho fundamental, durante el trámite de la actuación disciplinaria, la facultad en cabeza del investigado de controvertir las decisiones disciplinarias de fondo que allí se adopten por la autoridad competente, especialmente, los fallos con finalidad condenatoria.

Forma parte, entonces, del campo de la regulación de la estructura de la administración pública, de su funcionamiento y de la legalidad misma de las decisiones que adopte, la posibilidad de cuestionar sus resoluciones a través de los medios de impugnación y revisión en los términos legalmente establecidos, toda vez que la administración en ejercicio de sus funciones no está exenta de producir actos irregulares, injustos e inconvenientes que, además de generar una vulneración del ordenamiento jurídico vigente, pueden llegar a afectar los derechos subjetivos e intereses de sus gobernados. Con ese propósito, la normatividad contenciosa administrativa vigente prevé recursos ante la misma administración, dentro de la vía gubernativa, (C.C.A., arts. 49-55), así como la revocatoria directa de los actos administrativos de oficio o a petición de parte (C.C.A., art. 69-74), y el ejercicio del derecho de acción para que se lleve a cabo el control jurisdiccional de la actividad administrativa ante la jurisdicción contenciosa administrativa (C.C.A., Parte Segunda, Libro Segundo, Títulos X y XI).

Resulta de interés para el presente estudio precisar que, contra los actos administrativos, proceden los recursos ordinarios de la vía gubernativa, exceptuándose aquellos de carácter general, los de trámite, preparatorios o de ejecución, salvo los casos expresamente previstos por la ley (C.C.A., art. 49). Su finalidad consiste en permitir la controversia de los actos contrarios al ordenamiento jurídico ante la misma administración, previamente a una posible acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que se facilite a las personas la presentación de la solicitud de revisión, modificación o aclaratoria de los mismos y sobre la cual habrá de pronunciarse la administración.

Adicionalmente, la mencionada normatividad consagra la posibilidad de la revocatoria directa de los actos administrativos, según la cual los mismos funcionarios que los expidieron, o sus superiores inmediatos, pueden retirarlos del ordenamiento jurídico, de oficio o a solicitud de parte, en una forma de autocontrol que se le reconoce a la administración para dejar sin efectos jurídicos sus propias decisiones, en desarrollo del principio de economía de los trámites y actuaciones administrativas, cuando sea manifiesta su oposición al ordenamiento superior o a la ley, o no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él, o cause agravio injustificado a una persona (C.C.A., art. 69).

Así las cosas, la figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión soberana y

unilateral de la administración en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad, y en los valores fundantes constitucionales a la libertad de los administrados y a la justicia, que le permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de recurrir al conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos.

En un pronunciamiento general de esta Corte, sobre las características individuales de la revocatoria directa, se señaló lo siguiente :

“ Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.

Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C.C.A. esto es, por razones de legitimidad o legalidad -oposición con la Constitución o la ley- o por razones de mérito o conveniencia- cuando no estén conforme con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.A.).

Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente. (Sentencia T-347/94, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.).

Para concluir, se puede observar que la naturaleza y elementos particulares de la revocatoria directa le imprimen un carácter de autonomía dentro del ordenamiento jurídico que la diferencian de otros institutos jurídicos, como ocurre con los recursos ordinarios, en la forma en que el H. Consejo de Estado destacó en un muy conocido pronunciamiento, del cual se transcriben algunos de sus apartes:

“ Dichas instituciones presentan diferencias y son las siguientes :

“ 1. La revocatoria directa de un acto administrativo no podrá operar si se han ejercido los recursos de la vía gubernativa, conforme lo estatuye el artículo 70 ibídem, lo cual pone de presente la incompatibilidad que existe entre ellas.

“ 2. Los recursos gubernativos se deciden a solicitud de parte “del afectado”; la revocatoria directa puede proceder a petición de parte o de oficio.

“ 3. La revocatoria directa puede operar en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa, siempre que en este último caso no se haya proferido auto admisorio de la demanda ; los recursos de la vía gubernativa deben interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación

personal o por edicto, o a la publicación del acto objeto de los mismos.

''4. La revocatoria directa procede, por regla general, contra toda clase de actos generales o particulares ;

''5. La revocación directa se puede pedir ante el mismo funcionario que expidió el acto o su inmediato superior ; mientras los recursos gubernativos solamente se pueden intentar así: el de reposición ante el mismo funcionario que expidió el acto y los de apelación y queja ante el inmediato superior.

''6. La revocación directa sólo procede cuando se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A., mientras en la vía gubernativa se pueden impugnar los actos por cualquier clase de inconformidad.

''7. La revocatoria directa de los actos de carácter particular está sujeta a normas especiales contenidas en los artículos 73 y 74 ibídem ; en tanto que en la vía gubernativa no hay restricción alguna ''. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expediente No. 1.856, Noviembre 23 de 1992.).

5. Examen de los cargos.

El punto central de la argumentación planteada en la demanda y en virtud de la cual se acusa por inconstitucionalidad el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995, por violación de los artículos 13 y 29 constitucionales, se contrae al señalamiento de la prohibición establecida en la preceptiva legal demandada, para revocar directamente el fallo disciplinario cuando el sancionado, con anterioridad, hubiese hecho uso de los recursos ordinarios, impidiendo al mismo demostrar su inconformidad respecto de la sanción que le haya sido impuesta, en clara contradicción con el artículo 71 del C.C.A. (Decreto 01 de 1984), que admite la revocatoria directa en cualquier tiempo y sin prescripción alguna, consagrándose una discriminación entre los servidores públicos destinatarios del Código Disciplinario Unico y aquellos que se encuentran bajo el amparo del artículo 71 del C.C.A. (Decreto 01 de 1984).

Adicionalmente, el accionante indica que la disposición acusada retomó el contenido normativo de una disposición ya juzgada constitucionalmente por la Corte Suprema de

Justicia, en sentencia del 20 de junio de 1990, y declarada inexecutable, lo que en su concepto supondría la viabilidad de la revocatoria directa a la par de los recursos ordinarios en beneficio de todos los servidores estatales, sin diferencia alguna.

En primer lugar, resulta pertinente reiterar la finalidad con la que fue expedida la Ley 200 de 1995, con el propósito de unificar el régimen disciplinario aplicable a todos los servidores públicos, excepto en los casos constitucionalmente determinados. De manera que, para efectos de la investigación y declaratoria de la responsabilidad disciplinaria de un servidor público, salvo dichas exclusiones, existe un procedimiento administrativo especial regulado por la Ley 200 de 1995, lo que imposibilita recurrir a otras disposiciones mediante interpretaciones análogas, aun cuando éstas traten temas similares, toda vez que pertenecen a regímenes jurídicos diversos.

No obstante, la categoría de especial que presenta esa normatividad hace que en lo no previsto se recurra a las normas generales contenciosas administrativas, en la medida en que el proceso disciplinario es de naturaleza administrativa, y según lo autoriza el artículo 10., inciso 2o., del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984.). De lo anterior, se obtiene que los presupuestos genéricos que caracterizan los recursos ordinarios gubernativos y la revocatoria directa contra las decisiones de las autoridades administrativas, resultan aplicables para el trámite de definición de la responsabilidad disciplinaria de un servidor público.

De ahí que, ningún servidor público deba someterse durante el proceso disciplinario a una norma distinta a las preceptuadas en la Ley 200 de 1995, como el actor afirma sucede con el artículo 71 del C.C.A. (Decreto 01 de 1984), excepto por las reservas de rango constitucional, razón por la cual no es de recibo el argumento expuesto en este sentido, acerca de un eventual trato discriminatorio entre los servidores del estado con la vigencia de la norma demandada.

Pues bien, la disposición materia de examen constitucional, forma parte del Capítulo 6o. de la mencionada ley, que hace referencia a la revocatoria directa de los fallos disciplinarios, y la cual es del siguiente tenor literal:

“ARTICULO 113. IMPROCEDENCIA. No procederá la revocación directa prevista en este Código, a petición de parte, cuando el sancionado haya ejercido cualquiera de los recursos

ordinarios. (Subraya la Sala)

La revocación directa prevista en este Código no procederá cuando se haya notificado el auto admisorio de la demanda proferido por la jurisdicción contencioso-administrativa.”.

La censura, de la cual ha sido objeto la anterior preceptiva legal, se circunscribe a su inciso primero, cuyo contenido normativo establece la prohibición de revocar, a solicitud de parte interesada, el acto que impuso la correspondiente sanción, respecto de la providencia que se profiera como resultado de un proceso disciplinario, cuando quiera que el sancionado haya interpuesto alguno de los recursos ordinarios para impugnarla, mandato que, por el contrario, no es aplicable a la propia administración, cuando ésta actúa directamente, sin mediación alguna del inculpado.

En términos generales, cabe afirmar que dada la naturaleza, oportunidad y materia objeto de los recursos gubernativos y de la revocatoria directa, éstos tienen carácter excluyente, como quedó precisado en el acápite 4o. de esta providencia. En efecto, en relación con los primeros, se asegura el derecho de defensa a fin de agotar el proceso gubernativo, que termina con la providencia que resuelve los recursos y que da lugar a que posteriormente el interesado pueda acudir al ejercicio de la acción contenciosa administrativa; y, con respecto a la segunda, se instaura como un mecanismo para que la propia administración revise su actuación, a fin de que corrija los yerros originados en las causales específicamente consagradas en el Código Contencioso Administrativo (art. 69).

Así pues, cuando la Ley 200 de 1995 consagra la posibilidad de que las decisiones disciplinarias sean objeto de los recursos por la vía gubernativa, se está garantizando la vigencia de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa para el sancionado frente al fallo disciplinario que lo afecta y que lo facultan para controvertir el sentido de la decisión allí contenida ; de tal forma que, con la negativa a acudir a la revocatoria directa, una vez ejercitados aquellos, no se produce un desconocimiento de los mencionados derechos, ya que utilizados los recursos suponen por si mismos la posibilidad de defensa del interesado.

La Sala comparte, entonces, las afirmaciones presentadas en la misma dirección por el Procurador General de la Nación, en apoyo a los criterios expuestos sobre el particular por el H. Consejo de Estado⁶, de conformidad con lo ya enunciado, según las cuales la exclusión de

los recursos ordinarios y la revocatoria directa, adicionalmente a su naturaleza y objetivos disímiles, depende de la prevalencia misma de los principios de economía y celeridad que rigen la función administrativa (C.P. art. 209 y C.C.A., art. 3); desconocer esta realidad conllevaría a implantar un tercer recurso adicional a los gubernativos ordinarios, atentando contra la seguridad jurídica, como bien lo afirma el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención.

De manera que, no es aceptable el cargo formulado por el accionante, en el sentido de que el sancionado con un fallo disciplinario pueda ver coartado su derecho a un debido proceso y defensa por la inadmisibilidad del ejercicio simultáneo de los recursos ordinarios de la vía gubernativa y la revocatoria directa, a petición de parte. Si el debido proceso se entiende como el conjunto de garantías que pretenden asegurar a los interesados que acuden ante la administración pública una recta y cumplida resolución sobre sus derechos e intereses, aquellas se encuentran plenamente protegidas con las posibilidades de contradicción e impugnación que estatuye la Ley 200 de 1995, en cuanto al tema analizado.

Resta agregar al presente estudio que, la argumentación esbozada por el demandante, en el sentido de que el legislador reprodujo en la disposición censurada el contenido material del artículo 10 del Decreto 2304 de 1989, que modificó el artículo 70 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.), y que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia No. 80 del 20 de junio de 1990, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz⁸, incurriendo así en un desacato a la decisión de esa alta corporación y desconociendo la consecuencia inmediata de la misma, que en su criterio, consistía en la posibilidad de ejercer en forma conjunta tanto los recursos ordinarios como la revocatoria directa, dista de la realidad jurídica y amerita la siguiente precisión:

Comoquiera que la declaración de inexecutable ordenada en la citada providencia, respecto del artículo 10 del Decreto 2304 de 1989, tuvo como fundamento el desbordamiento de los precisos límites señalados por el Congreso de la República al Presidente de la República en las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 30 de 1987, lo cual contrarió los preceptos contenidos en el numeral 8 del artículo 118, en concordancia con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional de 1.886, una vez retirado del ordenamiento jurídico el mencionado artículo 10 del Decreto 2304 de 1989, la modificación que el mismo pretendió realizar al artículo 70 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.)

resultó inoperante, recobrando consecucionalmente este artículo su plena vigencia, en los siguientes términos:

“ART. 70.- Improcedencia. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.”.

De dicho texto legal se desprende una identidad y consonancia con lo preceptuado en la norma sub examine, que contradice lo afirmado por el actor en sustento de sus acusaciones. Por consiguiente, desechados los cargos presentados en el libelo de la demanda objeto de análisis, y en el entendido de que la reglamentación que el legislador estableció en ejercicio de su competencia legislativa en el inciso 1o. del artículo 113 de la Ley 200 de 1995, no comporta una violación al régimen constitucional al principio de igualdad y al debido proceso (C.P., arts. 13 y 29), esta Corporación declarará la exequibilidad de dicho segmento en la parte resolutive de este fallo.

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E :

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver la Sentencia C-427/94, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

2 Ver la Sentencia C-280/96, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

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

4 Ver las Sentencias T-438/92, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-195/93, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero y C-280/96, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

6 Ver la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 16 de agosto de 1991, M.P. Dr. Guillermo Chaín Lizcano, Expediente No. 3684, Anales del Consejo de Estado TCXXIV 2ª. Parte, pág.718.

7 “por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo.”.

8 Revista FORO COLOMBIANO, Tomo 43, No. 254, agosto de 1990, pág. 191.