

Sentencia C-107/04

DEBIDO PROCESO-Extensión a toda clase de actuaciones

El debido proceso se erige a partir de la actuación individualmente considerada, que a su turno es susceptible de integrarse con otras actuaciones en una suerte de etapas que progresivamente se estructuran al amparo un procedimiento previamente establecido, redundando ulteriormente como presupuesto básico para la adopción de una decisión que resuelva el caso planteado.

DEBIDO PROCESO-Derecho a postular y excepcionar

DEBIDO PROCESO-Previa existencia de régimen normativo sobre actuaciones y procedimientos

La cabal realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, un estatuto rector que establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, la autoridad competente para conocer y decidir sobre los pedimentos y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.

ALEGATOS DE CONCLUSION-Importancia

Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho -a favor y en contra -, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad

administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho.

DEBIDO PROCESO-Naturaleza, sentido y alcance

DERECHO DISCIPLINARIO-Razón de ser y características

ALEGATOS DE CONCLUSION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Etapa procesal para notificación sobre término de traslado/ALEGATOS DE CONCLUSION EN PROCESO DISCIPLINARIO-No señalamiento de término a partir del cual el investigado puede ejercerlo

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Reglas de remisión

REGLA DE REENVIO EN CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

REGLA DE REENVIO EN DERECHO DISCIPLINARIO-Aplicación del procedimiento penal

NORMA DE REENVIO PARA ALEGATOS DE CONCLUSION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Aplicación del procedimiento penal/ALEGATOS DE CONCLUSION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Término para presentación

En desarrollo de esta norma de reenvío, la solución al caso se consigue mediante la aplicación del artículo 165 del Código de Procedimiento Penal, esto es, entendiendo que el término de traslado para alegar es de cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria de la notificación del auto pertinente. Auto que deberá expedirse en concordancia con el artículo 169 de la ley 734 de 2002, a saber: (i) si no hubiere pruebas que practicar, el funcionario de conocimiento proferirá el auto el día siguiente al de la fecha de vencimiento del término para presentar descargos; (ii) si se decretaron y practicaron pruebas, dicho funcionario expedirá el auto el día siguiente al de la fecha de vencimiento del término probatorio. Quedando así claramente definido el término dentro del cual el investigado puede presentar sus alegatos de conclusión.

Referencia: expediente D-4557

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8º del artículo 92 de la ley 734 de 2002.

Demandante: Hélmult Dioneý Vallejo Tunjo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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 HÉLMULT DIONEY VALLEJO TUNJO presentó demanda contra el numeral 8º del artículo 92 de la ley 734 de 2002.

I. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a la edición oficial No. 44.699 de 5 de febrero de 2002.

LEY 734

por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 92. Derechos del investigado. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos:

1. Acceder a la investigación.
2. Designar defensor.
3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del fallo de primera instancia.
4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica.
5. Rendir descargos.
6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello.
7. Obtener copias de la actuación.
8. Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia.

I. LA DEMANDA

Considera el demandante que el numeral 8º del artículo 92 de la ley 734 de 2002 vulnera el artículo 29 de la Constitución. Sus argumentos se resumen así:

- Hay infracción manifiesta del artículo 29 superior por cuanto se desprotege el derecho de contradicción del disciplinado frente a la etapa probatoria concluida al tenor del artículo 128 y siguientes de la ley 734 de 2002, toda vez que si bien se enuncia el derecho, por otra parte no se fija una etapa procesal para que al disciplinado le sea notificado en debida forma el traslado a efectos de que alegue, indicándole el término para presentar el escrito; ni mucho menos cuando ha terminado la etapa probatoria, dando así pie, no sólo a la pretermisión de este importante derecho, sino también, a la opción de que el operador jurídico fije topes en dichos términos, a acuda a otros regímenes tales como el contencioso administrativo o penal, tan disímiles uno del otro, pero que vulnerarían el derecho de defensa del investigado, tal como podría ocurrir si se aplica el artículo 210 del C.C.A., configurándose así una inseguridad jurídica, dado que se podría tomar el término que para fallar establece el artículo 169 del

C.D.U., el cual prevé un término de 20 días para presentar el escrito, y suponiendo que este término se contempló para presentar alegatos de conclusión, dependería del cúmulo de actuaciones que se tramitan en el Ministerio Público, que usualmente rebasa este término, o por el contrario, en épocas de descongestión puede verse que los fallos se expiden antes del término fijado, pues los 20 días constituyen el máximo con que cuenta el operador disciplinario para proferir el respectivo fallo.

- En esta forma, creyendo el disciplinado contar con 20 días para presentar su alegato, es decir, antes del término que tiene el operador disciplinario para producir el fallo de primera o única instancia, es sorprendido, por ejemplo, en el día número 10 con una resolución sancionatoria sin haber presentado su escrito de alegatos de conclusión, pues al no existir procedimiento, ni notificación de la etapa a la que se le da inicio, como lo es la del fallo y la que culmina: la probatoria, en la que se le informe sobre la oportunidad para presentar los alegatos, es dejado al libre albedrío del operador disciplinario.

- En el caso de las actuaciones disciplinarias mal puede alegarse que el disciplinado no podía desconocer la posibilidad que le confiere la ley de acudir en pro de su derecho de defensa, interponiendo los recursos y ejerciendo sus derechos, por cuanto el estatuto disciplinario no contiene una regla para la presentación de los alegatos, en aras del derecho de defensa y del debido proceso.

- Las autoridades disciplinarias tienen el deber de comunicarle a los administrados la existencia de la actuación administrativa y el objeto de la misma, al igual que notificarle a los interesados las decisiones que le pongan término a dicha actuación, con la indicación de los recursos que proceden y la oportunidad para interponerlos, advirtiéndole que los términos son preclusivos. En este sentido le corresponde al Legislador determinar las formas procedimentales que deben regir la tramitación de los respectivos procesos ante las distintas jurisdicciones.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Quingue en representación de este Ministerio interviene para defender la constitucionalidad de la norma demandada. Sus argumentos se resumen así:

- El cargo formulado carece de sustento, pues no es cierto que la norma demandada vulnere el debido proceso. Al respecto conviene precisar lo siguiente: La ley 734 establece dos clases de procedimiento, el ordinario y el especial. En relación con el primero, surtida la notificación del pliego de cargos se inicia la etapa de descargos por el término de diez días; posteriormente se ordena la práctica de pruebas, y si no hubiere pruebas que practicar, el funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos, o al del término probatorio, según el caso.

- La norma no es inconstitucional ya que establece claramente que el investigado tiene derecho a presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o de única instancia, con lo cual se precisa la oportunidad procesal para hacer uso de este derecho. Ahora bien, de acuerdo con la normatividad disciplinaria la presentación de alegatos no se encuentra definida como una etapa procesal, sino como un derecho del que puede hacer uso el investigado antes de proferirse el fallo correspondiente. Dicha oportunidad se encuentra claramente definida si se tiene en cuenta que el Legislador fijó el término de cada una de las etapas procesales, señalando para la investigación uno de seis meses contados a partir de la apertura, para la práctica de pruebas un plazo no mayor de noventa días, a tiempo que para el fallo estipuló que el mismo se debe proferir dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del término probatorio.

- Teniendo el investigado acceso a la investigación en cualquier momento del proceso, y por tanto, teniendo derecho a ser oído, a solicitar y aportar pruebas, así como a controvertirlas e intervenir en su práctica, a rendir descargos y a impugnar las decisiones que se profieran, no se puede aducir incertidumbre respecto de la oportunidad para presentar alegatos de conclusión, la cual se encuentra claramente definida en la ley.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto de octubre 15 de 2003 solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. Sus argumentos se resumen así:

- El derecho disciplinario en cuanto regulador de la conducta oficial se constituye en una herramienta de administración, en cuanto persigue que los funcionarios públicos no se alejen de su objetivo principal de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en el orden jurídico, a cuyos efectos el poder coercitivo estatal juega un papel central, primeramente a través del Congreso, quien tiene la competencia para regular la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; sentido en el cual el Legislador goza de la más amplia libertad de configuración para establecer la ética del servidor público, las responsabilidades por su incumplimiento y el método para hacerlas efectivas, y todo, al amparo de los principios y valores constitucionales.
- El debido proceso se estructura mediante un conjunto de derechos básicos, a saber: (i) derecho a la jurisdicción o competencia; (ii) el derecho al juez o funcionario natural; (iii) el derecho a la defensa judicial o administrativa, entendido como la posibilidad y garantía de empleo de todos los medios legítimos y adecuados para hacerse escuchar y obtener, de ser procedente, una decisión favorable. Hacen parte igualmente los derechos a la presunción de inocencia, a los términos, al uso y disposición de los medios adecuados para la defensa, lo cual incorpora la posibilidad de presentar alegatos de conclusión, a la asistencia de un abogado, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y lealtad de las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público sin dilaciones; (v) el derecho a la independencia e imparcialidad del funcionario judicial o administrativo; (vi) el derecho de demandar o pedir.
- Los alegatos de conclusión son un mecanismo procedimental que materializa en un momento decisivo el derecho de defensa, el derecho resarcitorio o los intereses de la sociedad, según la calidad del sujeto procesal interviniente. Mediante los alegatos el interesado se hace escuchar, presentando sus opiniones, análisis y argumentos de hecho y de derecho, con apoyo en el acervo probatorio y su percepción sobre lo actuado. Se denominan de conclusión porque se presentan justo antes de que la autoridad acometa la tarea de decidir en sede judicial o administrativa.

- En términos generales le corresponde al Legislador decidir lo atinente a los mecanismos procesales judiciales y administrativos que informan el debido proceso y el derecho de defensa, de acuerdo con la naturaleza del proceso y el derecho sustantivo que se tutela, observando al efecto un trato razonable y proporcionado. En este sentido, la ley establece en qué tipo de procesos y bajo qué parámetros opera la figura de las alegaciones de conclusión. Así, en lo contencioso administrativo los alegatos de conclusión operan tanto para las actuaciones administrativas de manera informal –en tanto que para adoptar decisiones se debe haber dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, como en los procesos ordinarios y especiales. Lo propio acontece en los procedimientos civil y penal.

- De la demanda se deduce un tácito reproche por omisión legislativa, al no consagrarse en la norma acusada el término en que procede la presentación de los alegatos de conclusión y la notificación para que esta etapa del proceso se verifique.

- Es necesario advertir que el derecho disciplinario, por su naturaleza sancionatoria es una especie de derecho punitivo, que implica que mutatis mutandis le son aplicables las garantías sustanciales y procesales del derecho penal. En este sentido, cuando la ley 734 de 2002 consagró la oportunidad procesal de presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o de única instancia, le concedió un derecho al disciplinado para garantizarle su derecho de defensa. Figura que se encuentra debidamente delimitada procesalmente, ya que procede antes del fallo de primera o única instancia, esto es, antes de que empiece a correr el término para fallar (artículos 169 y 170-4 de la ley). En este aspecto no se presenta vacío alguno que pueda llenar discrecionalmente el operador disciplinario, lo que no genera inseguridad jurídica que pueda vulnerar el derecho de defensa de los ciudadanos.

- En lo tocante a la notificación del cierre de investigación para correr traslado para alegar y al término procedimental aplicable, el Código Disciplinario Único contempla la figura de la integración normativa mediante la cual se llenan los vacíos normativos, según voces del artículo 21 ibídem, el cual remite a los códigos de procedimiento penal y civil. Así, de acuerdo con el artículo 165 del C.P.P. el término para alegar de conclusión es de cinco días contados a partir de la ejecutoria de la notificación pertinente, toda vez que este artículo dispone que: “el funcionario judicial señalará el término en los casos en que la ley no lo haya previsto, sin que pueda exceder de cinco días”, término que es igual al del C.P.C.

- En este orden de ideas, en aplicación del artículo 21 de la ley 734 de 2002 no existe omisión legislativa, pues resulta claro ante su remisión que el término aludido no es otro que el de cinco días, el cual opera en el procedimiento ordinario, dado su trámite escrito. Cuando el proceso es verbal o especial ante el Procurador General de la Nación, quien conduce el proceso fija el momento procesal para presentar los alegatos de conclusión, antes de proferir el correspondiente fallo.
- En relación con la notificación, de acuerdo con los artículos 21, 101, 105 y 106 de la ley 734 de 2002, ésta debe hacerse conforme a lo dispuesto en los artículos 321, 325 y 331 del C.P.C. Si el proceso es ordinario la notificación se hace por estado, la cual quedará ejecutoriada al tercer día de notificada. Si el proceso es verbal la notificación se hace en estrados, la cual queda en firme inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes los sujetos procesales.
- La posición aquí planteada se encuentra en consonancia con la Resolución No. 173 de 2003, “por medio de la cual se adopta la guía del proceso disciplinario para la Procuraduría General de la Nación y se modifica la Resolución 041 de 2002 en cuanto al Macro Proceso Disciplinario”.

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

1. Planteamiento del Problema

El demandante afirma que el numeral 8 del artículo 92 de la ley 734 de 2002 es contrario al artículo 29 de la Constitución, en la medida en que entraña una incertidumbre frente a la oportunidad procesal de que dispone el disciplinado para presentar sus alegatos de

conclusión. Esto es, que se desprotege el derecho de contradicción del disciplinado frente a la etapa probatoria concluida al tenor del artículo 128 y siguientes de la ley 734 de 2002, toda vez que si bien se enuncia el derecho, por otra parte no se fija una etapa procesal para que al disciplinado le sea notificado en debida forma el traslado a efectos de que alegue, indicándole el término para presentar el escrito; ni mucho menos cuando ha terminado la etapa probatoria, dando así pie, no sólo a la pretermisión de este importante derecho, sino también, a la opción de que el operador jurídico fije topes en dichos términos, a acuda a otros regímenes tales como el contencioso administrativo o penal, tan disímiles uno del otro, pero que vulnerarían el derecho de defensa del investigado.

A efectos de dilucidar y decidir el presente asunto, la Sala se remitirá al estudio de los siguientes aspectos: (i) el debido proceso a partir de la Constitución Política; (ii) razón de ser y características del procedimiento disciplinario; (iii) el caso concreto.

3. El debido proceso a partir de la Constitución Política

Dentro de los varios propósitos de la nueva Constitución Política de Colombia obran en su Preámbulo los de la convivencia, la justicia, la igualdad y la paz, los cuales entrañan especial relevancia frente a la configuración práctica del debido proceso. El cual, en términos del artículo 29 superior se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, poniéndose de presente el amplio carácter tuitivo de esta disposición en cuanto no restringe el debido proceso a los procedimientos en sentido estricto sino que lo hace extensivo a toda clase de actuaciones. Es decir, el debido proceso se erige a partir de la actuación individualmente considerada, que a su turno es susceptible de integrarse con otras actuaciones en una suerte de etapas que progresivamente se estructuran al amparo un procedimiento previamente establecido, redundando ulteriormente como presupuesto básico para la adopción de una decisión que resuelva el caso planteado.

En este sentido toda persona tiene derecho a presentar peticiones, quejas, demandas y recursos a efectos de que la autoridad competente le resuelva sobre lo pedido con apoyo en las normas vigentes y en las pruebas regularmente allegadas. Correlativamente, toda persona tiene derecho a contestar, excepcionar, alegar, recurrir, y en general, a defenderse de las peticiones, quejas, demandas y recursos que puedan presentarse en su contra, con fundamento en las normas vigentes y en las pruebas de descargo a que haya lugar. De este

modo, en el ámbito del debido proceso el primer derecho que asiste a toda persona se desdobra en dos caras de un mismo cuerpo, a saber: postular y excepcionar.

La cabal realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, un estatuto rector que establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, la autoridad competente para conocer y decidir sobre los pedimentos y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.

En este contexto, sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho -a favor y en contra -, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho.

Ahora bien, son múltiples las ocasiones en que esta Corporación se ha pronunciado sobre la naturaleza, sentido y alcance del debido proceso, destacando al efecto sus lineamientos fundamentales. Así por ejemplo, en sentencia T-001 de 1993 se afirmó:

Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material. El derecho al debido proceso

comprende los siguientes derechos:

a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces, a obtener de la rama judicial del poder público decisiones motivadas, a impugnar las decisiones judiciales ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer la jurisdicción en determinado proceso de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por el legislador entre los miembros de la judicatura.

c) El derecho a la defensa judicial, entendida como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para hacer oír y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la imparcialidad del juez, funcionario que siempre deberá decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

En sentencia C-540 de 1997 se dijo también:

El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiénolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de

defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones¹.

Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija.²

Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes.

4. Razón de ser y características del derecho disciplinario

La realización de los fines del Estado demanda tanto la existencia de unos presupuestos institucionales mínimos como la disponibilidad de múltiples instrumentos y medios de orden jurídico y fáctico. Discurriendo entre los primeros con singular importancia la noción de función pública en sus diferentes ámbitos, a tiempo que entre los segundos es pertinente destacar las medidas de estímulo, al lado de los mecanismos de prevención y corrección de conductas oficiales contrarias a derecho y al servicio mismo.

En este sentido, las tareas del Estado se cumplen a instancias de una vocación de servicio que se nutre con los elementos del Estado Social de Derecho, de cuyo llamado a concretarse mediante las políticas estatales, la planeación, la legislación, el reglamento, la ejecución y los controles de todo orden. Escenario dentro del cual, al lado de las reglas sobre reconocimiento y estímulo al mérito del servidor público, las normas de derecho disciplinario

cumplen finalísticamente un rol preventivo y correctivo, en orden a garantizar la efectividad de los principios y propósitos previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública. Dichas normas, según lo reconoce la jurisprudencia constitucional, constituyen una especie del derecho sancionador del Estado.

En torno a este tema dijo la Corte en sentencia C-948 de 2002:

De tiempo atrás esta Corporación, siguiendo los criterios que ya había enunciado la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, ha señalado que el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o “impeachment”³.

También ha señalado la jurisprudencia que si bien hay elementos comunes a los diversos regímenes sancionadores es lo cierto que las características específicas de cada uno de ellos exigen tratamientos diferenciales⁴.

En ese orden de ideas, la Corte ha expresado que “entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial – como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.”⁵. – subrayas fuera de texto -.

En la doctrina⁶ se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado está sometida a claros principios generalmente

aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso - régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta⁷), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.

Así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido⁸.

4.2.1.2 La especificidad del derecho disciplinario

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado⁹. Sin embargo en los otros ámbitos distintos al derecho penal dicha aplicación ha de considerarse como lo ha señalado reiteradamente la Corporación, sus particularidades (C.P., art. 29) ¹⁰.

El derecho disciplinario encuentra especial arraigo en los artículos 124 y 277 de la Constitución, conforme a los cuales le corresponde al Legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Igual predicamento se puede hacer en relación con los particulares que cumplan funciones públicas, quienes por tal circunstancia asumen atribuciones de autoridad con las responsabilidades correlativas que se deriven al tenor del artículo 6 superior¹², en concordancia con los artículos 116, 123, 210 y 267 *ibídem*.

En este orden de ideas el Congreso de la República expidió la ley 734 de 2002, contentiva del Código Disciplinario Único, determinando como destinatarios de sus mandatos a los servidores públicos, a los particulares que ejerzan funciones públicas o labores de interventoría en los contratos estatales, a los indígenas que administren recursos del Estado, así como a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria¹³. Se exceptúan expresamente los miembros de la Fuerza Pública por gozar de un régimen especial (arts. 25, 53, 58 y 224 ib.). Código éste que, para su mejor inteligencia y aplicación prevé al tenor de su artículo 21 unas reglas sobre principios e integración normativa, enfatizando así su carácter sistémico a partir del bloque de constitucionalidad¹⁴ y frente a otros estatutos de rango legal que al efecto se señalan.

5. El caso concreto

El actor demanda la inconstitucionalidad del numeral 8 del artículo 92 de la ley 734 de 2002 porque en su opinión el mismo resulta lesivo del debido proceso, dado que, si bien el dispositivo enuncia el derecho a presentar alegatos de conclusión dentro del proceso disciplinario, por contraste no fija una etapa procesal para que el investigado sea notificado en debida forma sobre el término de traslado para alegar, dejando en manos del operador disciplinario la determinación de los topes relativos a dicha oportunidad procesal.

Sea lo primero destacar la estructura procedimental establecida por la ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- en su Libro IV bajo la denominación PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO, donde al respecto se encuentran los siguientes títulos:

1- La acción disciplinaria

2- La competencia

3- Impedimentos y recusaciones

4- Sujetos procesales

5- La actuación procesal

6- Pruebas

7- Nulidades

8- Atribuciones de policía judicial

9- Procedimiento ordinario

10- Ejecución y registro de las sanciones

11- Procedimientos especiales

Dentro del Título IV -SUJETOS PROCESALES- del Código obra el numeral 8º del artículo 92, conforme al cual, dentro de los derechos del procesado está el de “Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o de única instancia”. Sin que al respecto se señale el término a partir del cual el investigado puede ejercer tal derecho.

Se pregunta entonces la Sala: ¿tal situación implica una violación del artículo 29 superior?
Al respecto se tiene:

Desde el punto de vista de la suficiencia de contenidos normativos el Código Disciplinario Único se caracteriza por ser un régimen jurídico propicio a la presencia de reglas de remisión, tal como ocurre, por ejemplo, con las disposiciones relativas a deberes y prohibiciones de todo servidor público. Sentido en el cual ha dicho esta Corte: “Las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos”.¹⁵ Es decir, por razones de técnica jurídica frente a la multiplicidad de temas que puede implicar una ley o un código, como lo es el disciplinario, la norma de remisión resulta de gran utilidad a efectos de comprender las disposiciones de otras leyes o códigos que han de darle precisión y especificidad para cada caso particular. De este modo, la preceptiva normativa de la ley 734 se completa a la manera de un concierto sistemático de reglas de derecho que al unísono contribuyen al mejor entendimiento y aplicación del Código Disciplinario Único.

Ahora bien, según se expuso en el numeral 3º de esta sentencia, el debido proceso debe comprender todos sus elementos estructurantes, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes. A estos

efectos el artículo 21 de la ley 734 de 2002 establece:

“Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.

Según se observa, a través de su artículo 21 la ley 734 de 2002 fija una regla de reenvío que tiene como fin el completar la preceptiva rectora del Código Disciplinario Único. De suerte tal que, en el evento de la norma de reenvío el operador jurídico se halla ante una regla que le ordena al operador - frente a lo no previsto- dirigirse al artículo o a los artículos correspondientes de otra u otras leyes, en orden a la correcta solución del caso concreto que se plantea.

Por lo mismo, en el ordenamiento jurídico la regla de reenvío se erige como un valioso instrumento para la atención y solución de determinadas hipótesis jurídicas, donde, a tiempo que se actualiza la preeminencia del debido proceso, se realiza en cabeza de cada titular el derecho que el ordenamiento jurídico le dispensa. De lo cual se sigue que, la regla de reenvío se acompasa plenamente con el Estado Social de Derecho y la materialización de sus fines, particularmente, para el caso bajo examen, en lo concerniente a la concreción de la justicia administrativa.

En lo concerniente a la figura del reenvío dice la doctrina:

Un segundo problema interesante es el de los reenvíos de las leyes. ¿En qué casos se habla de reenvío y cuántas clases de reenvíos existen? En principio, se puede hablar de reenvío “ cuando un texto legislativo (la llamada norma de remisión) se refiere a otro de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión”. En otras palabras, se está frente a un reenvío cuando una norma se refiere a otra como parte de su contenido, creando una dependencia respecto de ella en orden a la determinación de su propio sentido.¹⁶

Pues bien, de acuerdo con el artículo 21 de la ley 734 de 2002 el Código Disciplinario Único debe aplicarse privilegiando los principios establecidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia¹⁷, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.

En desarrollo de esta norma de reenvío, tal y como lo expresó la Vista Fiscal, la solución al caso planteado por el actor se consigue mediante la aplicación del artículo 165 del Código de Procedimiento Penal, esto es, entendiendo que el término de traslado para alegar es de cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria de la notificación del auto pertinente. Auto que deberá expedirse en concordancia con el artículo 169 de la ley 734 de 2002, a saber: (i) si no hubiere pruebas que practicar, el funcionario de conocimiento proferirá el auto el día siguiente al de la fecha de vencimiento del término para presentar descargos; (ii) si se decretaron y practicaron pruebas, dicho funcionario expedirá el auto el día siguiente al de la fecha de vencimiento del término probatorio. Quedando así claramente definido el término dentro del cual el investigado puede presentar sus alegatos de conclusión.

Como bien se aprecia, al tenor de esta aplicación sistemática el dispositivo cuestionado se acompasa nítidamente con el artículo 29 de la Carta Política, debiendo al efecto permanecer en el ordenamiento jurídico con todo su vigor, tal como se resolverá.

VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

1. Declarar la EXEQUIBILIDAD del numeral 8º del artículo 92 de la ley 734 de 2002, por los cargos de esta sentencia.
2. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Ver las Sentencias C-053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

2 Ver la Sentencia C-467/95, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, MP Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, MP Antonio Barrera Carbonell.

4 Ver Sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

5 Sentencia C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero Esta orientación, de otra parte, coincide con líneas doctrinarias generalmente aceptadas, como pone de presente Ramón Parada cuando expresa que en materia penal el principio imperante debe ser el de reserva absoluta de ley mientras que en materia sancionatoria administrativa debe imperar el principio llamado de “cobertura legal” que “sólo exige cubrir con ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas es decir la tipicidad. Obra citada en la nota 17.

6 Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000.

7 Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996.
Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II “La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional”. Arandazi. Madrid. 1996.

8 Ver Sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

9 Sentencia C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

10 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-195 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

11 Al respecto ver la Síntesis efectuada en la Sentencia C- 181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra S.P.V.I. de los Magistrados Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis. Ver igualmente entre otras las sentencias C-708/99 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-155/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-373/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.P.V. de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett.

12 Sentencias C-558 de 2001; SU-166 de 1999; C-037 de 2003, entre otras.

13 En concordancia con el artículo 38 de la ley 489 de 1998.

14 Sentencia C-067 de 2003.

15 Sentencia C-948 de 2002.

16 Véase Elementos de Técnica Legislativa, Miguel Carbonell y Susana Talía Pedroza de la Llave, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed. 2000. Pag. 215

17 Al respecto deben tenerse en cuenta las precisiones hechas por la Corporación en sentencia C-067 de 2003, a propósito del bloque de constitucionalidad.