Sentencia C-1265/05

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Naturaleza jurídica

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Funciones

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Control político

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Vigilancia de la carrera administrativa

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Significado y alcance

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Criterios para establecer vulneración

La prohibición del doble enjuiciamiento y de la doble sanción por un mismo hecho no impide que la conducta objeto del reproche pueda dar lugar a diversas investigaciones, siempre y cuando cada una de estas atiendan a los siguientes criterios: (i) que la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicamente protegidos; (ii) que las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) que los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; (iv) que el proceso y la sanción no presenten identidad de causa, objeto, sujetos, acciones, fundamento normativo, alcance y finalidad.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Funciones relacionadas con la vigilancia de la aplicación de normas sobre carrera administrativa/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Facultad de imponer sanciones por violación de la carrera administrativa no vulnera principio de non bis in ídem/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Facultad de imponer multas/PODER DISCIPLINARIO DEL MINISTERIO PUBLICO-Finalidad

Las normas que se examinan facultan a la Comisión para imponer multa a los servidores públicos responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa. El Congreso de la República, en ejercicio de la facultad de configuración legislativa, atribuyó esta potestad a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el legítimo y razonable propósito de dotarla de herramientas jurídicas que le permitan realizar la función de vigilar la aplicación de determinadas reglas jurídicas. La multa, entendida como una medida disciplinaria, podrá ser impuesta una vez cumplidos los trámites propios del debido proceso establecido en las normas que han sido demandadas; esta facultad sancionatoria procura la

defensa del orden jurídico y, al mismo tiempo, representa un medio para la gestión administrativa asignada a la Comisión. Con la adopción de esta clase de medida no se desconoce el principio non bis in ídem. Para la Sala, la sanción prevista en las normas impugnadas representa un medio para la vigilancia que corresponde ejercer a la Comisión Nacional del Servicio Civil, mientras el proceso disciplinario regulado por la ley 734 de 2002, es de distinta finalidad en cuanto con él se busca proteger en forma genérica la buena marcha de la administración pública. Por esta razón, atendiendo a la naturaleza de la respectiva conducta y al bien jurídico protegido por el legislador, por un mismo hecho el servidor público podrá ser sancionado con la multa establecida en las normas que se examinan y también procesado disciplinariamente por el Ministerio Público, pues, como se ha dicho, se trata de procesos administrativos disciplinarios diferentes. La Sala encuentra que carece de fundamento la afirmación hecha por la demandante en el sentido que las normas impugnadas vulneran el principio non bis in ídem consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, pues, como se ha explicado, la facultad para imponer multas atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil, constituye un instrumento para la adecuada gestión de los asuntos que corresponden a esta entidad, mientras el poder disciplinario asignado al Ministerio Público procura la defensa del bien jurídico representado por el buen funcionamiento de la administración pública.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No es absoluto

El principio de la doble instancia no es absoluto, en cuanto no hace parte del núcleo esencial del debido proceso, quedando el legislador facultado para establecer los casos en los cuales las sentencias judiciales pueden ser apeladas.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN EL PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Límites para establecer excepciones

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA Y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Impugnación de decisión que impone multa

Es evidente que los cargos formulados en el presente caso no están llamados a prosperar, pues la decisión que puede adoptar la Comisión Nacional del Servicio Civil en virtud de las normas impugnadas, no tiene carácter judicial, toda vez que ella se inscribe dentro de la órbita de las funciones administrativas y de vigilancia que le fueron asignadas por el

constituyente. Además, resulta pertinente recordar que las decisiones adoptadas por la Comisión pueden ser impugnadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, atendiendo a las reglas previstas en el código de esta especialidad. Precisamente, en esta clase de proceso el legislador ha desarrollado el principio de la doble instancia, estableciendo los términos dentro de los cuales pueden ser impugnadas determinadas sentencias.

FUNCION ADMINISTRATIVA-Principios

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Trámite disciplinario/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Funciones son netamente administrativas

Para la demandante, las normas atacadas deben ser declaradas inexequibles, por cuanto permiten a la Comisión adelantar un trámite disciplinario de conformidad con preceptos expedidos por la misma entidad, en desmedro de la imparcialidad requerida para esta clase de asuntos. La demandante parte de una premisa errada al considerar que la Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano o un tribunal jurisdiccional, pues, como se ha explicado, el constituyente la creó y la hizo responsable de la administración de la carrera administrativa. Por esta razón, sus funciones son netamente administrativas y, por lo tanto, a ella le son aplicables los principios teleológicos y organizacionales previstos en el artículo 209 de la Carta Política. El juez de constitucionalidad tiene a su cargo el cotejo de las normas de rango superior con aquellas de inferior jerarquía, a partir de argumento ciertos presentados por el demandante. En el presente caso, la actora no controvierte la constitucionalidad de las normas, sino la manera como la Comisión Nacional del Servicio Civil las aplicaría, a partir de supuestos basados en la presunción de mala fe y parcialidad de un ente del Estado que, según se ha explicado, se encuentra sometido a principios y reglas jurídicas que le imponen un comportamiento objetivo, público e imparcial, acorde con su naturaleza y con los intereses que representa, que son los mismos de la comunidad y del Estado.

Referencia: expediente D-5845

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) y el parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, “Por la cual se establece el procedimiento que debe surtirse

ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones".

Actora: María Fernanda Quintana Beltrán.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil cinco (2005)

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, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

María Fernanda Quintana Beltrán, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241 y 242-1 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación que declare la inexequibilidad del literal c) y del parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones", y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, "Por la cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones".

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 24 de junio de 2005, admitió la demanda y, en consecuencia, ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, dispuso correr traslado al Jefe del Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del asunto al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho. De igual forma, invitó a intervenir en el proceso de la referencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Escuela Superior de Administración Pública, a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, del Valle, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicio, y previo el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS.

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 45.680 de septiembre 23 de 2004 y N° 45.855 de marzo 19 de 2005.

"LEY 909 DE 2004

(septiembre 23)

Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL RELACIONADAS CON LA VIGILANCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE CARRERA ADMINISTRATIVA. La Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia cumplirá las siguientes atribuciones:

(…)

c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;

(…)

PARÁGRAFO 2o. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá imponer a los servidores públicos de las entidades nacionales y territoriales sanciones de multa, previo el debido proceso, cuando se compruebe la violación a las normas de carrera administrativa o la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por ella. La multa deberá observar el principio de gradualidad conforme el reglamento que expida la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuyos mínimos serán cinco (5) salarios mínimos legales vigentes y máximos veinticinco (25) salarios mínimos legales vigentes".

"DECRETO 760 DE 2005

(marzo 17)

Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004,

DECRETA:

(…)

TITULO V.

PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE MULTAS.

ARTÍCULO 25. La Comisión Nacional del Servicio Civil de oficio o a solicitud de cualquier persona podrá imponer a los servidores públicos de las entidades y organismos nacionales y territoriales responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa, multa en los términos dispuestos en el parágrafo 2o del artículo 12 de la Ley 909 de 2004.

ARTÍCULO 26. La Comisión Nacional del Servicio Civil, una vez enterada de la presunta violación o inobservancia de las normas que regulan la carrera administrativa o de alguna de sus órdenes e instrucciones, dentro de los diez (10) días siguientes, mediante providencia motivada, iniciará la actuación administrativa tendiente a esclarecer los hechos, en dicha

actuación se ordenará dar traslado de los cargos al presunto trasgresor. Para tales efectos, en esta se indicará:

26.1 La descripción de los hechos que originan la actuación.

26.2 Las normas presuntamente violadas o las órdenes e instrucciones inobservadas.

26.3 El término para contestar el requerimiento, que no podrá ser superior a diez (10) días contados a partir de la notificación.

26.4 Dispondrá notificar personalmente al servidor público presuntamente infractor. Si ello no fuere posible, dentro de los (10) días siguientes a su expedición y sin necesidad de orden especial, se publicará en un lugar visible de la Comisión Nacional del Servicio Civil durante diez (10) días y copia del mismo se remitirá al lugar en donde labora el empleado. De lo anterior deberá dejarse constancia escrita, con indicación de las fechas en las que se efectuaron la publicación y el envío.

ARTÍCULO 27. La Comisión Nacional del Servicio Civil dentro de un término no superior a veinte (20) días, contados a partir de la respuesta al requerimiento, mediante acto administrativo motivado, adoptará la decisión que corresponda, la cual se notificará en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Contra esta decisión procede el recurso de reposición conforme con el citado código".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

La demandante considera que las normas acusadas contrarían lo dispuesto en los artículos 29, 130 y 277, numeral 6° de la Constitución Política y en el artículo 8°. de la Convención Americana de Derechos Humanos. En su criterio, las disposiciones demandadas al establecer facultades investigativas y sancionatorias a favor de la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia de violación de normas de carrera administrativa, han sobrepasado las finalidades que la Constitución Política asignó a esta entidad (C.Po. art. 130), más aún cuando la misma Carta radicó en cabeza del Procurador General de la Nación o en sus delegados o agentes, la competencia para adelantar este tipo de actuaciones (C.Po. art. 277, numeral 6°).

En ese sentido considera que "es violatorio de un debido proceso que dentro del

ordenamiento jurídico existan dos entidades con competencia para adelantar investigaciones por violación de las normas de carrera, las cuales pueden a su vez emitir las sanciones correspondientes, por cuanto en dicho evento se estaría permitiendo que una persona, esto es un servidor público sea investigado administrativamente dos veces por un mismo hecho y por tanto se le impongan dos sanciones, lo que constituye violación del principio fundamental del debido proceso". (Subrayas originales)

Para la actora, las normas impugnadas se apartan de la "observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio", por cuanto en materia disciplinaria la función fue asignada por la Constitución al Procurador General de la Nación, y para el desarrollo de esta potestad se expidió el Código Único Disciplinario, que establece las formalidades propias del proceso sancionador, sin que pueda la ley otorgar competencias en esta materia a una entidad que constitucionalmente no las tiene.

La demandante agrega que en términos de la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por Colombia, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad, se considera tribunal competente a aquél que de acuerdo con determinadas reglas previamente establecidas es llamado a conocer y resolver una controversia. Esto implica "por un lado la imposibilidad de ser sometido a un proceso ante la autoridad de quien no se tiene competencia para resolver la controversia y por otro que la competencia de los jueces y tribunales se encuentre previamente establecida por la ley". Entonces, le resulta claro que las normas demandadas desconocen dicha Convención, en la medida que la competencia disciplinaria y sancionatoria fue otorgada previamente, por mandato constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y no a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Para la actora, como la Comisión Nacional del Servicio Civil emite recomendaciones e instrucciones por ser la responsable de la carrera administrativa, las normas acusadas no garantizan imparcialidad, por cuanto facultaron al mismo organismo para investigar disciplinariamente a quienes eventualmente desconozcan las normas de carrera o sus propias instrucciones.

Finalmente, destaca que de acuerdo con los preceptos demandados, contra las resoluciones que profiera la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia disciplinaria, sólo procede el recurso de reposición, con lo cual se desconoce el principio de la doble instancia que debe

regir esta clase de procesos, el que, a manera de comparación, sí está garantizado en los procesos adelantados por la Procuraduría General de la Nación.

IV. INTERVENCIONES.

Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante apoderada constituida para este proceso, intervino en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Su actuación estuvo basada en la doctrina y en la jurisprudencia, como también en los fundamentos dogmáticos del poder sancionador del Estado, mostrando los orígenes de dicha potestad en materia penal como administrativa, haciendo especial énfasis en ésta última, para señalar que "en un Estado social que requiere de una Administración interventora, la potestad sancionadora en manos de la administración le permite, en muchos casos, un ejercicio más eficaz de sus potestades de gestión".

Para el interviniente, las potestades sancionadoras de la administración han sido reconocidas por el legislador dentro del sistema jurídico colombiano y si bien la Constitución Política no hace expresa referencia a la misma, si aparece de forma implícita cuando el artículo 29 superior dispone que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". A su juicio, "cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración".

Esta facultad administrativa tiende a garantizar la adecuada marcha de la administración y la efectividad de los derechos de los asociados, "tal es el caso de entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Servicio Civil, entre otras".

Agrega la apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, que la imposición de multas por el incumplimiento de normas de carrera administrativa contemplada en las disposiciones demandadas es una función administrativa y un mecanismo para lograr la efectividad de los derechos y garantías del Estado social de derecho, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En su concepto, las sanciones que impone la Comisión respetan el principio de legalidad, por cuanto son señaladas

previamente por el legislador ordinario y extraordinario para conductas igualmente tipificadas, como se aprecia de las normas censuradas.

En su criterio, las normas acusadas no pretenden suplantar las funciones de la Procuraduría General de la Nación, pues la misma Ley 909 de 2004 señala como función de la Comisión (art. 12, literal g), poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades a que haya lugar, sin que las multas que imponga la Comisión den lugar a que desaparezcan las demás responsabilidades, como la penal, fiscal y disciplinaria, que por lo demás, no son excluyentes entre sí como lo ha explicado la jurisprudencia y, por tanto, no se quebranta el principio del non bis in ídem.

Considera que la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Procuraduría General de la Nación son entes independientes y autónomos, que buscan tutelar bienes jurídicos diferentes, la primera el interés público y la segunda en materia disciplinaria, la moralidad administrativa. Dice además que no puede considerarse a la Procuraduría como el único organismo competente para conocer de las conductas efectuadas por los servidores en materia de violación de normas de carrera, o en el orden fiscal o penal, pues esto haría inoperante a los demás entes de control y vigilancia, e incluso los jurisdiccionales.

En cuanto a la imposibilidad de apelar las decisiones de la Comisión, la interviniente no encuentra que esta situación contraríe el debido proceso, en la medida de que las partes tiene asegurado su derecho de contradicción y defensa que permite el esclarecimiento de los hechos, más aún cuando el principio de doble instancia no tiene un carácter absoluto.

Finalmente explica que no existe razón para señalar las normas demandadas como violatorias del debido proceso, pues conforme al artículo 29 de la Constitución Política, definen un procedimiento previo donde el investigado puede ejercer su derecho de defensa y contradicción, en aras de aclarar los hechos ante eventuales desconocimientos de las normas de carrera administrativa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto No. 3905, recibido en esta Corporación el 19 de agosto de 2005, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las

normas demandadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

La función otorgada por las normas demandadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia de investigación e imposición de multas en contra de los servidores públicos que contravengan las normas de carrera y las instrucciones por ella impartidas, son establecidas por la ley con fundamento en la finalidad que la Constitución Política encomendó a tal organismo, de responder por la administración y vigilancia de las carreras de dichos servidores.

Haciendo referencia a la facultad de la Comisión, señala que "se trata de la asignación de una potestad sancionadora administrativa, encaminada a cumplir con un fin más preventivo que represivo de apremio al debido cumplimiento de las normas de carrera por parte de los servidores públicos competentes, carácter que se deduce por el procedimiento administrativo expedito aplicado, la sanción de multa y su cuantía, el recurso de reposición, el control jurisdiccional procedente, y porque no constituye antecedente que inhabilite al multado para cumplir con las funciones públicas o las actividades particulares o para contratar con el Estado". (Negrilla original).

Señala que esta potestad sancionadora difiere del control sobre la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En los eventos de incumplimiento a las normas de carrera, además de aplicarse el derecho sancionador, se aplica el disciplinario, este último "con un fin represivo directo sobre la conducta del servidor que incumple las normas de carrera, pero que no tiene incidencia inmediata en el cumplimiento concreto de las normas de carrera".

La Vista Fiscal advierte que el sancionado por la Comisión cuenta con el recurso de reposición en vía gubernativa, las acciones contencioso administrativas correspondientes, e incluso la acción de tutela en caso de vulneración de los derechos fundamentales, con lo que se garantiza el debido proceso de forma imparcial.

A su juicio, la Comisión Nacional del Servicio Civil de acuerdo a su propósito constitucional, posee facultades de investigación y sanción propias del derecho administrativo sancionatorio, con el fin de que los servidores públicos den verdadero cumplimiento a las normas de carrera, independientemente de las responsabilidades disciplinarias, penales, fiscales, civiles o políticas a que haya lugar.

Por último, indica que “a la demandante le asiste razón cuando afirma que el tema en análisis hace parte del derecho sancionador, pero a diferencia de lo que ella opina éste se encuadra en la órbita del campo administrativo y no disciplinario, con la finalidad específica de apremio al cumplimiento de las normas de carrera por los funcionarios competentes, lo que es consecuente con la misión constitucional de la Comisión Nacional de Servicio Civil”. En consecuencia, solicita que se declare la constitucionalidad de la potestad mencionada y de su procedimiento, pero únicamente por los cargos expuestos en la demanda, dado su carácter puntual.

VI. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4º. y 5º. de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de una ley y de un decreto con fuerza de ley, dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

2. Cargos de inconstitucionalidad y problemas jurídicos que debe resolver la Corte.

Los argumentos presentados por la demandante pueden ser resumidos de la siguiente manera:

2.1. Violación del principio non bis in ídem. La demandante considera que las disposiciones acusadas confieren a la Comisión Nacional del Servicio Civil una potestad investigativa y sancionatoria sobre los servidores públicos que desconozcan las normas de carrera administrativa, cuando constitucionalmente la competencia en materia disciplinaria fue dada al Procurador General de la Nación, permitiéndose así que dichos servidores puedan ser sancionados dos veces por un mismo hecho.

2.2. Violación del principio de doble instancia. Para la actora, el principio de la doble instancia se infringe al sólo proceder el recurso de reposición contra las sanciones que imponga la Comisión Nacional del Servicio Civil, sosteniendo, además, que tal Comisión al ser quien administra la carrera administrativa, no resulta imparcial para decidir sobre los conflictos generados por desconocimiento de las normas de carrera y de sus propias ordenes

e instrucciones.

2.3. Violación del debido proceso por ausencia de imparcialidad. En concepto de la demandante, las normas atacadas no garantizan un juicio imparcial, por cuanto la Comisión Nacional del Servicio Civil decidirá sobre conflictos generados en desarrollo de la carrera administrativa, con fundamento en normas expedidas por la misma Comisión.

Corresponde a la Corte analizar si el literal c) y el parágrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, referentes a las potestades investigativas y sancionatorias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, vulneran la Constitución Política por desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 29, 130 y 277-6 superiores.

Teniendo en cuenta que los cargos formulados contra las normas que se impugnan en el presente caso se caracterizan por su naturaleza puntual y específica, la decisión que adoptará la Corte Constitucional estará referida únicamente a los argumentos presentados por la demandante. Para este propósito, la Sala recordará la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil, examinará las potestades que le confieren las normas atacadas, cotejará las atribuciones allí establecidas en relación con el debido proceso, en especial con los principios non bis in ídem y el de doble instancia, para analizar, finalmente, el argumento de la actora en relación con la imparcialidad del juicio regulado mediante las disposiciones demandadas.

3. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil

"Artículo 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".

3.1. Esta Comisión es una entidad pública de origen constitucional, del nivel nacional, con carácter autónomo y permanente, independiente frente a las ramas del poder público y a los demás órganos del Estado, encargada de administrar y vigilar las carreras administrativas de los servidores públicos, con la excepción prevista en el artículo 130 superior; dotada de autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio. Se trata de un órgano colegiado, encargado de velar por el funcionamiento adecuado del sistema que permite a las

personas el ingreso, la permanencia o el retiro de la función pública, atendiendo a los méritos y calidades de los aspirantes o de los servidores públicos, según el caso.

La Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce funciones administrativas y de vigilancia, por lo tanto, su actividad está regida por lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta Política. Esta disposición define la función administrativa, establece sus principios teleológicos y también los organizacionales; en esta medida, los actos de la Comisión deben ser ejercidos con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a los cuales se agregan los de objetividad e independencia establecidos en el artículo 7º. de la ley 909 de 2004.

El control político sobre los actos de la Comisión Nacional del Servicio Civil lo ejerce el Congreso de la República, mientras el control judicial de los mismos está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa. Además, las conductas de los miembros de la Comisión pueden dar lugar a investigaciones penales, disciplinarias y fiscales, según el caso.

3.2. Esta Corporación al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 443 de 1999, se refirió a la naturaleza de la Comisión, explicando:

"La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

(…)

La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales.

(…)

A juicio de la Corte, la Comisión Nacional del Servicio Civil no está llamada simplemente a sesionar cuando su Presidente -en la norma acusada, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública- la convoque, sino que debe actuar permanentemente y establecer con independencia -aunque en los términos de la ley- sus propias modalidades de acción y sus objetivos y programas de gestión, con miras al fortalecimiento y la eficiencia del sistema de carrera.

No se trata, por supuesto, de un ente burocrático, sino de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera, cuyas decisiones no pueden estar condicionadas al voto, siempre variable, de los voceros de turno de los distintos sectores interesados.

(…)

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden”1.

Teniendo en cuenta lo expuesto en esta sentencia, el Congreso de la República, mediante la ley 909 de 2004, definió la naturaleza de la Comisión de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7o. NATURALEZA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. La Comisión

Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad".

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 130 de la Carta Política, el legislador separó las funciones que la Comisión ejerce para administrar la carrera administrativa (Ley 909 de 2004, art. 11), de aquellas que le corresponden como órgano encargado de vigilar la aplicación de las normas relacionadas con el ingreso, ascenso y retiro de la función pública (Art. 12 de la misma ley). Precisamente, las disposiciones atacadas hacen parte del artículo 12, es decir, están referidas a las atribuciones otorgadas a la Comisión para ejercer su poder de vigilancia, función esta que implica una modalidad de control, es decir, indica el poder de hacer cumplir sus normas a efectos de permitírsele poder cumplir con sus funciones, para lo cual requiere de cierta autoridad coercitiva, pues de otra manera, la función de vigilancia asignada mediante el artículo 130 superior, podría quedar en el simple enunciado.

3.3. El propósito de las normas que se examinan, es complementar la facultad de impartir órdenes e instrucciones, dotando a la Comisión de instrumentos jurídicos aptos para ejercer la función de vigilancia que el constituyente le asignó, teniendo en cuenta que el control sobre la aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa legítima el otorgamiento de un cierto poder sancionatorio, a fin de que las órdenes e instrucciones impartidas no sean desatendidas, en desmedro de la eficacia propia de la competencia atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La vigilancia, entendida como el control sobre el cuidado, atención y cumplimiento exacto de las cosas que están a cargo de cada uno,2 debe estar acompañada de la autoridad suficiente, proporcional y necesaria para el cumplimiento de la función propia de un órgano

como la Comisión Nacional del Servicio civil.

Por lo tanto, la Sala considera que la facultad conferida a la Comisión para imponer multas a los servidores públicos que desatiendan las normas, las órdenes o las instrucciones impartidas previamente para el adecuado funcionamiento de la carrera administrativa, se aviene a la naturaleza propia de las funciones de este órgano, en particular de la relacionada con el deber de ejercer vigilancia sobre la aplicación de los preceptos que regulan la carrera administrativa a fin de poder controlar su cumplimiento.

4. El principio non bis in ídem en las normas demandadas

Los preceptos impugnados otorgan facultades a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para imponer multas a los servidores públicos que incumplan las normas y las órdenes e instrucciones relacionadas con la carrera administrativa. Corresponde a la Sala examinar si esta atribución desconoce la garantía consagrada en el artículo 29 superior, según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, pues, como lo expresa la demandante, podría ocurrir que el servidor público objeto de esta medida resulte también sancionado por el Ministerio Público en virtud de los mismos hechos.

De manera reiterada la jurisprudencia ha explicado el significado y alcance del principio consagrado en el inciso cuarto del artículo 29 de la Carta Política. Non bis in ídem es una expresión latina que significa “no dos veces sobre lo mismo”, ha sido empleada para evitar que una pretensión, resuelta mediante una decisión judicial contra la cual no procede ningún recurso, sea presentada nuevamente ante otro juez, es decir, no debe resolverse dos veces el mismo asunto.3 Este principio corresponde a la aplicación de aquél más general de seguridad y certeza en las decisiones judiciales, el cual, a su vez, encuentra desarrollo en el de cosa juzgada4. En efecto, este postulado implica que una persona no pueda ser objeto de dos o más sanciones por la comisión de un mismo hecho, siempre y cuando con él no se vulneren diferentes bienes jurídicos.

Ahora bien, este postulado por el contrario no implica que una persona no pueda ser objeto de dos o más sanciones de naturaleza diferente por la comisión de un mismo hecho, siempre y cuando la conducta vulnere diversos bienes jurídicos. Al respecto de esta posibilidad, la Corporación ha explicado:

"(…) una misma conducta puede tener la virtualidad de acantonarse simultáneamente en diferentes ámbitos del derecho, esto es, producir efectos materiales lesivos de distintos derechos de una pluralidad de titulares, o de dos o más derechos de un mismo titular; claro es que el Estado debe proveer a la defensa y protección de tales derechos tipificando las conductas dañinas de los correspondientes bienes jurídicos. Y este es justamente el punto: el Estado Social de Derecho debe reivindicar a través de los respectivos estatutos la protección de los bienes jurídicos predicables de la sociedad y del Estado mismo, bienes que por múltiples motivos pueden ser amenazados o vulnerados merced a una o varias conductas. Por donde, si una persona con una sola conducta quebranta varios bienes jurídicos, mal podría aducir a su favor el non bis in ídem como medio para obtener un juzgamiento circunscrito a los linderos de uno solo de tales bienes, toda vez que el examen de dicha conducta frente a los demás bienes jurídicos afectados quedaría en el más completo abandono, allanándose así el camino para la eventual impunidad de los respectivos infractores, con la subsiguiente alarma social que con frecuencia da cabal noticia sobre las políticas y acciones de la justicia administrativa y judicial. Por lo tanto, siendo claro que bienes jurídicos tales como el derecho a la vida, la administración pública, el orden económico social, el tesoro público, y todos los demás, merecen la más satisfactoria protección por parte del Estado y sus agentes, en modo alguno podría convalidarse una visión unidimensionalista de la función punitiva que le compete a las autoridades administrativas y judiciales"5.

De otro lado cabe recordar, que esta Corporación ha declarado la inexequibilidad de normas que violan el principio del nom bis in idem, como en el caso de la sentencia C-870 de 20026, en la que se declaró contraria a la Constitución la expresión "disciplinarias" contenida en el artículo 28 de la Ley 393 de 1997, que consagraba doble sanción por hechos que hacen parte del régimen disciplinario del abogado y tienen la misma naturaleza jurídica.

En efecto, la garantía consagrada en el artículo 29 de la Carta Política fue inicialmente concebida para proteger al sindicado dentro de un proceso penal. Sin embargo, ella ha sido extendida a ámbitos distintos del penal, en cuanto se trate del ejercicio del poder punitivo del Estado. La Corte ha explicado esta materia de la siguiente manera:

"(…) la jurisprudencia constitucional ha extendido el principio non bis in ídem a un ámbito diferente al penal, puesto que ha estimado que éste forma parte del debido proceso

sancionador. De tal manera que cuando la finalidad de un régimen es regular las condiciones en que un individuo puede ser sancionado personalmente en razón a su conducta contraria a derecho, este principio es aplicable. En efecto, la palabra sindicado puede ser interpretada de diferentes maneras, es decir, en sentido restringido o en sentido amplio. Como se observa en el inciso primero del artículo 29 Superior, el ordenamiento constitucional colombiano ha escogido la segunda de las opciones, pues establece que los principios constitutivos del debido proceso penal se extienden, en lo pertinente y en el grado que corresponda dada la naturaleza del proceso no penal, a todas las 'actuaciones judiciales y administrativas' sancionatorias. Por esto, la Corte Constitucional ha manifestado de manera reiterada que los principios que regulan el derecho penal son aplicables, con algunas variaciones, al derecho disciplinario en todas sus manifestaciones, por cuanto éste constituye una modalidad del derecho sancionatorio.7

En concordancia con lo anterior, la aplicación del principio non bis in ídem no está restringida al derecho penal, sino, como lo ha dicho esta Corporación, 'se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético – disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los Congresistas)'8. En resumen, el principio analizado hace parte de las garantías a las que tiene derecho el sindicado, en sentido amplio, por procesos disciplinarios. Así, una persona no puede ser juzgada disciplinariamente dos veces por los mismos hechos contrarios al régimen disciplinario…"9.

4.1. Como se ha explicado, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce funciones administrativas y, por lo tanto, sus decisiones están sometidas a las reglas propias del debido proceso, el cual ha sido definido por la Corporación como:

" (…) (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal10. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los

administrados11.

(…) Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones12. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados13"14.

El trámite y la sanción a imponer deben estar previamente establecidos en la ley, según lo establece el artículo 29 superior, pues de otra manera la autoridad pública estaría impedida para actuar. Tal es el sentido del artículo 121 de la Carta Política, según el cual las autoridades no pueden ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

4.2. Las normas que se examinan facultan a la Comisión para imponer multa a los servidores públicos responsables de aplicar la normatividad que regula la carrera administrativa. El Congreso de la República, en ejercicio de la facultad de configuración legislativa, atribuyó esta potestad a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el legítimo y razonable propósito de dotarla de herramientas jurídicas que le permitan realizar la función de vigilar la aplicación de determinadas reglas jurídicas.

La función administrativa de vigilancia asignada a la Comisión pretende la verificación de los actos de los servidores públicos encargados de aplicar las normas que regulan la carrera administrativa, para establecer si su comportamiento se aviene al principio de legalidad (C.Po. art. 6º.). De esta manera la administración pública ejerce control sobre sus agentes y, al mismo tiempo, vela por el respeto de los derechos de los administrados.

La multa, entendida como una medida disciplinaria, podrá ser impuesta una vez cumplidos los trámites propios del debido proceso establecido en las normas que han sido demandadas; esta facultad sancionatoria procura la defensa del orden jurídico y, al mismo tiempo, representa un medio para la gestión administrativa asignada a la Comisión. Con la adopción de esta clase de medida no se desconoce el principio non bis in ídem, pues, como lo ha expresado esta Corporación:

"(…) la potestad administrativa sancionadora de la Administración, constituye un instrumento con el que cuenta el Estado para preservar el orden jurídico institucional, mediante la cual puede la Administración imponer, bien a los servidores públicos a ella vinculados, ya a los particulares, el acatamiento y observancia de una disciplina que contribuya a la realización de los cometidos estatales, incluso a través de medios punitivos, garantizando en todo caso el debido proceso, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas (art. 29 C.P.).

Puede suceder que una conducta sea a la vez reprochable desde el punto de vista penal y administrativo, posibilidad ésta que ha sido avalada por la doctrina constitucional …"15.

4.3. La multa que podrá ser impuesta en virtud de las normas que se examinan, dista bastante en su naturaleza jurídica de aquella que es propia de las sanciones que el Ministerio Público puede imponer merced a un juicio disciplinario. Mientras la medida prevista en las normas atacadas pretende hacer eficaz el poder de vigilancia asignado a la Comisión, el proceso disciplinario procura el buen funcionamiento de la administración pública, como también la defensa de su imagen y prestigio, de allí que el artículo 22 de la ley 734 de 2002 establezca:

"GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes".

En el mismo sentido, para explicar el alcance de las medidas que pueden ser adoptadas por el Ministerio Público, la Corte ha manifestado:

"La ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

Cabe recordar en ese sentido que constituye elemento básico de la organización estatal y de

la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho, la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública.

En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objetivo principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la ley y el reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria, cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".16

Para la Sala, la sanción prevista en las normas impugnadas representa un medio para la vigilancia que corresponde ejercer a la Comisión Nacional del Servicio Civil, mientras el proceso disciplinario regulado por la ley 734 de 2002, es de distinta finalidad en cuanto con él se busca proteger en forma genérica la buena marcha de la administración pública. Por esta razón, atendiendo a la naturaleza de la respectiva conducta y al bien jurídico protegido por el legislador, por un mismo hecho el servidor público podrá ser sancionado con la multa establecida en las normas que se examinan y también procesado disciplinariamente por el Ministerio Público, pues, como se ha dicho, se trata de procesos administrativos disciplinarios diferentes.

La prohibición del doble enjuiciamiento y de la doble sanción por un mismo hecho no impide que la conducta objeto del reproche pueda dar lugar a diversas investigaciones, siempre y cuando cada una de estas atiendan a los siguientes criterios: (i) que la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicamente protegidos; (ii) que las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) que los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; (iv) que el proceso y la sanción no presenten identidad de causa, objeto, sujetos, acciones, fundamento normativo, alcance y finalidad.17

4.4. Las facultades para administrar pueden ir acompañadas de las atribuciones necesarias para que el administrador realice sus funciones. Por esta razón, determinadas autoridades encargadas de la gestión pública pueden adoptar medidas administrativas tales como el llamado de atención verbal o escrito, la orden de suspensión o supresión de un servicio, la cancelación de una licencia, la orden de cerrar un establecimiento público o privado y la imposición de una multa, sin que estas medidas impliquen el ejercicio del poder disciplinario en el sentido que trata la ley 734 de 2002.

La facultad de administrar y los poderes que le son inherentes no puede ser confundida con la potestad disciplinaria asignada al Ministerio Público, pues esta última procura la defensa de la función pública a través del ejercicio del poder punitivo del Estado, mientras aquella constituye el medio para realizar los fines administrativos señalados a una determinada entidad.

4.5. Cuando un servidor público desatiende las normas relacionadas con la carrera administrativa, como también las ordenes e instrucciones impartidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, respecto de él puede tener comienzo el proceso regulado en los preceptos que se examinan, como también el previsto en la ley 734 de 2002 –código disciplinario único-, pues se trata de dos procesos distintos, cada uno de ellos con diferente finalidad.

El principio non bis in ídem se mantiene incólume cuando el propio constituyente permite que por un mismo hecho puedan iniciarse diversos procesos, como ocurre frente a algunas conductas delictivas que bien pueden dar lugar a juicios que buscan determinar la responsabilidad política, policiva, correccional, disciplinaria, fiscal, civil y ética de una misma persona. Acerca de esta materia la jurisprudencia ha explicado:

"(…) 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'18.

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 diferenciales19.

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.”20. -subrayas fuera de texto-.

En la doctrina21se 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 explicita 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 especifica 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 falta22), 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 establecido”23.24

4.6. Como conclusión, la Sala encuentra que carece de fundamento la afirmación hecha por la demandante en el sentido que las normas impugnadas vulneran el principio non bis in ídem consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, pues, como se ha explicado, la facultad para imponer multas atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil, constituye un instrumento para la adecuada gestión de los asuntos que corresponden a esta entidad, mientras el poder disciplinario asignado al Ministerio Público procura la defensa del bien jurídico representado por el buen funcionamiento de la administración pública.

Así, mientras la autoridad de la Comisión se ejerce dentro de los límites establecidos por la ley 909 de 2004 y el proceso previo a la imposición de la multa está sometido a las reglas de la vía gubernativa (Libro primero del código contencioso administrativo), quedando abierta la posibilidad de acudir posteriormente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; las potestades del Ministerio Público se ejercen según lo dispuesto en el código disciplinario único (ley 734 de 2002), atendiendo a la finalidad de esta clase de juicio.

5. Carácter relativo del principio de la doble instancia

Como se explicó al mencionar los cargos formulados por la actora, en su concepto es inconstitucional impedir que la resolución mediante la cual la Comisión impone una multa sea impugnada ante un órgano de superior jerarquía. El literal c) del artículo 12 de la ley 909 de 2004, refiriéndose a esta materia establece: "(…) Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procede recurso de reposición …". En el mismo sentido, el artículo 27 del Decreto Ley 760 de 2005, respecto de la impugnación contra la respectiva resolución prevé: "Contra esta decisión procede el recurso de reposición conforme con el citado código". La disposición envía al código contencioso administrativo.

5.1. La garantía presuntamente ignorada por el legislador se encuentra en el artículo 31 de la Carta Política, según el cual:

"Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

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

Como se observa, el constituyente estableció el principio de la doble instancia para el caso

de sentencias proferidas por autoridades judiciales, dejando al legislador la facultad de establecer las respectivas excepciones. Es decir, la posibilidad de impugnar la sentencia para que esta sea reconsiderada por una instancia superior, no opera ipso jure por mandato del constituyente, sino que está condicionada al querer del legislador, quien atendiendo a la naturaleza del proceso y de la decisión judicial que pueda ser adoptada, establecerá los términos para que las partes legitimadas puedan interponer el correspondiente recurso.

De manera excepcional este principio opera por ministerio de la Carta Política, como ocurre con los fallos condenatorios proferidos en materia penal, los cuales, según el inciso cuarto del artículo 29 superior, podrán ser impugnados; circunstancia similar se presenta respecto de los fallos proferidos en primera instancia con ocasión de las acciones de tutela, los cuales podrán ser impugnados (C.Po art. 86). En suma, el principio de la doble instancia no es absoluto, en cuanto no hace parte del núcleo esencial del debido proceso, quedando el legislador facultado para establecer los casos en los cuales las sentencias judiciales pueden ser apeladas.

5.2. La jurisprudencia ha establecido que la ley puede prever excepciones al principio de la doble instancia en cualquier tipo de proceso. Sobre esta materia la Corporación ha expresado:

"Del contenido normativo del artículo 31 Constitucional, se desprende que no es forzosa y obligatoria la garantía de la doble instancia en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, puesto que la ley está habilitada para introducir excepciones, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia, la equidad y no se niegue el acceso a la administración de justicia.

(…)

Cuando el canon 31 de la Ley Fundamental prescribe que toda sentencia podrá ser apelada o consultada "salvo las excepciones que consagre la ley", no está instituyendo una cláusula de reserva legal en el sentido de considerar que solamente mediante ley expedida por el órgano legislativo se pueden establecer excepciones al principio de la apelabilidad de las sentencia judiciales, rechazando, en consecuencia, las determinaciones que sobre este particular sean adoptadas a través de normas dictadas en ejercicio de facultades extraordinarias, que también constituyen leyes, pero en sentido material".25

5.3. Es evidente que los cargos formulados en el presente caso no están llamados a prosperar, pues la decisión que puede adoptar la Comisión Nacional del Servicio Civil en virtud de las normas impugnadas, no tiene carácter judicial, toda vez que ella se inscribe dentro de la órbita de las funciones administrativas y de vigilancia que le fueron asignadas por el constituyente. Al resolver sobre un asunto similar al que ahora se examina, la Corporación expresó:

"Insistentemente la Corte ha puesto de presente que el principio de la doble instancia se refiere a las decisiones judiciales definitivas y no a las actuaciones administrativas, y que no reviste una connotación absoluta, ya que el mismo constituyente permite que el legislador le introduzca excepciones, como se desprende del propio tenor de la norma superior referida que expresa: "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley" (Resalta la Corte). Salvo casos expresamente señalados, como las sentencias penales condenatorias y las de tutela, la Constitución no establece de manera general que las decisiones judiciales o administrativas tengan que ser objeto de una segunda instancia"26.

Además, resulta pertinente recordar que las decisiones adoptadas por la Comisión pueden ser impugnadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, atendiendo a las reglas previstas en el código de esta especialidad. Precisamente, en esta clase de proceso el legislador ha desarrollado el principio de la doble instancia, estableciendo los términos dentro de los cuales pueden ser impugnadas determinadas sentencias.

6. Presunta violación del debido proceso por ausencia de imparcialidad

Para la demandante, las normas atacadas deben ser declaradas inexequibles, por cuanto permiten a la Comisión adelantar un trámite disciplinario de conformidad con preceptos expedidos por la misma entidad, en desmedro de la imparcialidad requerida para esta clase de asuntos. En su concepto: "(…) la garantía de un tribunal imparcial permite contar con órganos jurisdiccionales que aseguren a las personas que sus controversias serán decididas por un ente que no tiene ningún interés o relación personal con el problema y que mantendrán una posición objetiva al momento de resolverlo. (…) Teniendo en cuenta que la Comisión de (sic.) Servicio Civil es el ente responsable de la carrera administrativa y por tanto en recomendaciones e instrucciones con relación a las normas de carrera, no existiría

imparcialidad si ella misma realiza la investigación disciplinaria por desconocimiento o violación de normas de carrera o de sus instrucciones y sin garantizar la doble instancia, por cuanto no existe un órgano superior para revisar sus decisiones". -Subraya la actora-.

6.1. La demandante parte de una premisa errada al considerar que la Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano o un tribunal jurisdiccional, pues, como se ha explicado, el constituyente la creó y la hizo responsable de la administración de la carrera administrativa. Por esta razón, sus funciones son netamente administrativas y, por lo tanto, a ella le son aplicables los principios teleológicos y organizacionales previstos en el artículo 209 de la Carta Política.

El artículo 209 superior establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además, el artículo 7º. de la ley 909 de 2004, refiriéndose a los postulados que rigen la actividad de la Comisión Nacional del Servicio Civil, prevé que ella actuará con fundamento en los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

El deber de las autoridades públicas de atender los asuntos de su competencia sin otorgar ventajas a alguna de las partes comprometidas con la decisión y la obligación de actuar sin abusar de la posición dominante que el ordenamiento jurídico eventualmente concede a los órganos estatales, constituyen mandatos imperativos establecidos desde la Carta Política, según la cual el Estado social de derecho cuenta entre sus principios fundamentales el de la prevalencia del interés general (C.Po. art. 1º.). En esta medida, la administración pública debe actuar en forma transparente, responsable, de cara a la comunidad y de manera imparcial.

6.2. Cuando la administración pública desatiende los principios que se mencionan, las instituciones se desacreditan con las consecuencias que este hecho acarrea para la legitimidad del Estado. Para evitar que esto ocurra, el ordenamiento jurídico cuenta con mecanismos de control que permiten a los ciudadanos presentar denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación, quejas disciplinarias ante la Procuraduría General de la Nación, quejas ante las oficinas de control interno, demandas de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en general, emplear aquellos mecanismos ideados por el

constituyente y el legislador para que el Estado y la sociedad se protejan ante las conductas de quienes pretendan subvertir el orden jurídico.

Las normas que se examinan permiten a la Comisión Nacional del Servicio Civil imponer multas atendiendo al principio de gradualidad, cuando los servidores públicos no observen las normas aplicables a la carrera administrativa y las ordenes e instrucciones impartidas por la Comisión. La buena fe (C.Po. art 83) en el comportamiento de entidad pública ha de presumirse, mientras la mala fe debe ser demostrada y, en el presente caso, la demandante supone que la Comisión estará parcializada al momento de adelantar la investigación previa a la imposición de la multa.

La lectura de las normas aplicables al proceso que puede concluir con la adopción de la medida disciplinaria, permite a la Sala considerar que la persona investigada cuenta con las garantías suficientes para ejercer el derecho de defensa, pues la providencia que da inicio al trámite debe ser motivada, los cargos que se formulan serán conocidos por el procesado, quien desde el comienzo se presume inocente, puede aportar pruebas y controvertir las que obren en su contra, también está facultado para interponer el recurso de reposición en la vía gubernativa, ejercer acciones como la de tutela si considera que sus derechos fundamentales están siendo conculcados y, según el caso, ejercer las acciones contencioso administrativas contra la decisión que pueda adoptar la Comisión.

6.3. Por estas razones, considera la Sala que los argumentos expuestos por la demandante obedecen a su particular manera de interpretar las normas impugnadas, es decir, la actora presume que la Comisión actuará de manera parcializada. Las consideraciones subjetivas del actor respecto de la manera como una norma puede ser aplicada, no son argumento suficiente para solicitar que se declare la inexequibilidad del respectivo precepto. La Corte así lo ha entendido al expresar:

"(…) La conveniencia o inconveniencia de que existan varias interpretaciones judiciales no puede considerarse como un cargo de inconstitucionalidad respecto de la disposición acusada. Como se indicó anteriormente, al demandante le corresponde el señalamiento de razones ciertas, específicas y pertinentes y no de apreciaciones subjetivas que tenga en relación con los problemas que pueda generar la aplicación práctica de una disposición legal".27

El juez de constitucionalidad tiene a su cargo el cotejo de las normas de rango superior con aquellas de inferior jerarquía, a partir de argumento ciertos presentados por el demandante. En el presente caso, la actora no controvierte la constitucionalidad de las normas, sino la manera como la Comisión Nacional del Servicio Civil las aplicaría, a partir de supuestos basados en la presunción de mala fe y parcialidad de un ente del Estado que, según se ha explicado, se encuentra sometido a principios y reglas jurídicas que le imponen un comportamiento objetivo, público e imparcial, acorde con su naturaleza y con los intereses que representa, que son los mismos de la comunidad y del Estado.

Por lo expuesto, los cargos relacionados con la presunta violación del derecho al debido proceso por la parcialidad de la Comisión al aplicar las normas impugnadas, tampoco están llamados a prosperar.

VII. DECISIÓN

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: Declarar EXEQUIBLE el literal c) y el parágrafo 2º. del artículo 12 de la ley 909 de 2004, únicamente respecto de los cargos formulados en el presente caso.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, únicamente respecto de los cargos formulados en el presente caso.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Sentencia C-372 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo 10.

3 Cffr. Sentencia ST 652 de 1996.

4 Cfr. Sentencia T-162 de 1998.

5 Sentencia C-620 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

6 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

7 Ver al respecto, entre otras, las sentencias T-438 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-438 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz), C-280 de 1996 (Alejandro Martínez Caballero), y SU-637 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Para la jurisprudencia constitucional es diferente el alcance de los principios que componen el debido proceso en el derecho penal, en comparación con el de los regímenes sancionatorios administrativo o disciplinario, en los cuales el grado de protección es menos intenso.

8 Ver entre otras, las sentencias C-088 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) C-554 de 2001. (MP Clara Inés Vargas Hernández) y C-310 de 1997 (MP Carlos Gaviria Díaz)

9 Sentencia C-870 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Ver sentencia T-552 de 1992.En esta providencia se indicó también que "El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general."

11 Ver sentencia T-522 de 1992.

12 Ver sentencia T-1263 de 2001.

13 Ver sentencia T-772 de 2003.

14 Sentencia T-214 de 2004.

15 Sentencia C-1081 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 Sentencia C-948 de 2002.

17 Cfr. entre otras las sentencias C-244 de 1996, C-060 de 1994, C-139 de 1994, C-427 de 1994 y C-526 de 2003.,

18 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.

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

20 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.

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

22 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.

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

24 Sentencia C-948 de 2002.

26 Sentencia C-727 de 2000.

27 Auto 113 del 3 de agosto de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.