

Sentencia C-175/01

Las funciones que en un Estado de Derecho se desempeñan por los servidores públicos, son una actividad que en manera alguna puede ser arbitraria, ni dejarse librada al capricho del funcionario, sino que, siempre se trata de una actividad reglada, cuyo desempeño exige el sometimiento estricto a la Constitución, la ley o el reglamento.

SERVIDOR PUBLICO-Responsabilidad

PROCESO DISCIPLINARIO Y PROCESO PENAL-Distinción

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Garantía en etapas/PROCESO DISCIPLINARIO-Recursos

En armonía con lo dispuesto por el artículo 29 de la Carta Política, según el cual el debido proceso es una garantía que ha de observarse en todos los procesos judiciales o administrativos, es claro para la Corte que en el proceso disciplinario ha de garantizarse el derecho a la defensa unitaria, continua y permanente, esto es, en todas sus etapas, sin que ello signifique que en cada una de ellas los recursos que para impugnar las providencias se establezcan por el legislador deban ser los mismos, ni tampoco, que para decidir sobre la constitucionalidad de alguno de los artículos del Código Disciplinario, pueda ser considerado aisladamente, pues de esa manera la interpretación primero y el juicio de constitucionalidad después, pueden resultar equivocados.

PROCESO DISCIPLINARIO-Etapas

INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Finalidad

PROCESO DISCIPLINARIO-Versión voluntaria/PROCESO DISCIPLINARIO-Presentación de pruebas

INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Motivación de negativa a presentación de pruebas/INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Motivación de negativa a versión voluntaria

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Negativa arbitraria de versión voluntaria/DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Negativa arbitraria de presentación de pruebas/PROCESO DISCIPLINARIO-

Nulidad

Para satisfacer a plenitud el derecho de defensa, resulta claro que si en forma arbitraria se deniega la solicitud de comparecer desde el comienzo a la indagación preliminar a quien solicitó ser oído en versión libre, o se le priva en absoluto del derecho a presentar pruebas que puedan serle favorables a la indagación de los hechos en esta etapa, se vulneraría el derecho al debido proceso, razón esta por la cual el afectado con ese proceder autoritario tendría a su disposición la posibilidad de alegar la existencia de una nulidad en el proceso disciplinario, nulidades que, aún no alegadas, deben ser declaradas de oficio, en cualquier etapa del proceso en que se adviertan por el funcionario encargado de la tramitación del mismo.

INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Recurso contra negativa a presentación de pruebas/INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Recurso contra negativa a versión voluntaria

PROCESO DISCIPLINARIO-Tratamiento diferente en etapas

PROCESO DISCIPLINARIO-Terminación

Sala Plena

Referencia: expediente D-3240

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 74, parcial, de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”.

Demandante: Luis Carlos Marín Pulgarín

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., febrero catorce (14) de dos mil uno (2001).

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

proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Carlos Marín Pulgarín, demandó el artículo 74, parcial, de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”.

Por auto de 20 de octubre del año 2000, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, con el objeto que si lo

estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

II. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41946 de 31 de julio de 1995. Se subraya la parte acusada.

Ley 200 de 1995

(julio 18)

“Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”

DECRETA:

“Artículo 74.- Vigencia y Oportunidad del Nombramiento de Apoderado. El defensor puede presentar pruebas en la indagación preliminar y solicitar versión voluntaria sobre los hechos. La negativa se resolverá mediante providencia interlocutoria contra la cual solo cabe el

recurso de reposición”:

III. DEMANDA

El ciudadano demandante considera vulnerados los principios del debido proceso y el derecho a la defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

Para el demandante resulta indiscutible que el defensor como representante del presunto inculpado está facultado para presentar las pruebas tendientes al esclarecimiento de los hechos que se investigan, pudiéndolo hacer en cualquier etapa del proceso, sólo de esa manera se garantiza el derecho al debido proceso, situación que está siendo conculcada por el aparte del artículo 74 de la Ley 200 de 1995 demandada, pues se niega la posibilidad de aportar las pruebas por intermedio de su apoderado, circunstancia que según el actor se desprende de una interpretación completa del artículo 74 ídem.

Aduce así mismo, que la norma demandada se encuentra en contradicción con lo preceptuado por el artículo 80 del Código Disciplinario Unico, pues esa norma garantiza en forma permanente el derecho de contradicción probatoria.

Considera que la norma acusada da la posibilidad de que la recepción de la versión espontánea sea discrecional del investigador, pues se otorga total autonomía al funcionario indagador para que a su arbitrio decida si toma o no la versión que se solicita por el apoderado del presunto inculpado, con lo cual se restringe notablemente el derecho de defensa, pues la exposición voluntaria en sí misma es un acto de defensa “al poderse en ella, presentar pruebas, solicitar la práctica de las mismas y controvertir las que se alleguen en contra del disciplinado”.

Finalmente, luego de citar algunas sentencias proferidas por esta Corporación, en relación con la declaratoria de inexequibilidad de algunas normas del Código Disciplinario Unico y, que a su juicio, tienen conexión con el artículo 74 ahora demandado, solicita el actor que en aras de la seguridad jurídica se realice la estructuración de la unidad normativa y consecuentemente se ajuste a la Constitución la norma acusada de inexequibilidad.

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de la Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, intervienen a través de sus apoderados para solicitar la constitucionalidad de la norma acusada.

Consideran en síntesis que con lo establecido por el artículo 74 del Código Disciplinario Unico no se evidencia ninguna vulneración como lo sostiene el actor, pues de la simple lectura del artículo en su contexto global se deduce la posibilidad de que el apoderado del presunto inculpado solicite o aporte pruebas, así como la posibilidad de solicitar la versión libre del investigado; también se deduce, dicen los intervinientes, la posibilidad de que el apoderado pueda recurrir la negativa a dicha solicitud o aporte de pruebas, decisión que por lo demás debe ser motivada.

Manifiestan que el artículo demandado en ningún momento restringe las garantías que consagra el artículo 29 de la Constitución Política, pues al contrario de lo que se aduce en la demanda, permite rendir exposición en la etapa de la indagación preliminar, así como la posibilidad de recurrir la decisión en caso de que sea negativa.

Finalmente aducen que la acusación en contra del aparte del artículo 74 de la Ley 200 de 1995, denota una errónea interpretación por parte del actor, al considerar que el funcionario que instruye el proceso no se puede negar a recibir o a practicar las pruebas presentadas por el defensor, como quiera que esas pruebas deben ser pertinentes, conducentes y útiles para la investigación, con lo cual se garantiza el debido proceso y el derecho de defensa del investigado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada, pues considera que con relación a la presentación de las pruebas “el artículo demandado es claro en cuanto a que el apoderado puede presentarlas en la indagación preliminar, sin que sea viable afirmar que ‘la negativa’ a la que alude el citado precepto se refiere a la recepción de las mismas por parte del funcionario investigador. Tal afirmación la sustenta el artículo 102 del Código Disciplinario Unico cuando consagra que ‘el recurso de apelación es procedente contra el auto que niega pruebas en la investigación disciplinaria y contra el fallo de primera instancia”.

Así las cosas, para el Ministerio Público se puede afirmar que en la parte referente a la

presentación de las pruebas, el defensor puede ejercer el derecho suprallegal de defensa.

En relación con la posibilidad que tiene el investigado de rendir versión voluntaria, manifiesta el Procurador General que la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el mismo tema, y ha expresado que el funcionario investigador tiene la obligación procesal de escuchar al disciplinado, por lo tanto, dejar esa decisión a su arbitrio violaría el derecho de defensa y el debido proceso del investigado, de tal suerte que la posibilidad que tiene éste de ser escuchado no es una facultad discrecional del investigador, sino un derecho con que cuenta el investigado.

Así las cosas, señala que no es viable que se presente la negativa en el caso de la presentación de pruebas ni en la recepción de la versión voluntaria, de donde concluye diciendo que para esa entidad le asiste razón al demandante cuando solicita que el precepto acusado sea declarado inconstitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico

2.1. Compete a la Corte dilucidar si, como lo afirma el demandante se conculca el derecho al debido proceso y a la defensa que consagra el artículo 29 de la Constitución Política, con el aparte acusado del artículo 74 de la Ley 200 de 1995, que prevé la posibilidad de que se profiera una providencia negando la presentación de pruebas y la solicitud de versión voluntaria, por parte del defensor del servidor público en la indagación preliminar, providencia contra la cual cabe el recurso de reposición.

2.2. Las funciones que en un Estado de Derecho se desempeñan por los servidores públicos, son una actividad que en manera alguna puede ser arbitraria, ni dejarse librada al capricho del funcionario, sino que, siempre se trata de una actividad reglada, cuyo desempeño exige el sometimiento estricto a la Constitución, la ley o el reglamento.

Sobre el particular, esta Corporación en sentencia C-725 de 21 de junio de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, expresó que : “3.3.3. Precisamente por ello, el artículo 6 de la Carta preceptúa que los servidores públicos son responsables ante las autoridades cuando infrinjan la Constitución o las leyes, o cuando incurran en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, norma esta que guarda estrecha armonía con el artículo 124 de la misma, en cuanto este último ordena que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.

3.3.4. Como tal responsabilidad puede ser de índole civil, penal o disciplinaria, ha de recordarse ahora que las modalidades de la misma son de naturaleza jurídica diferente, son independientes la una de la otra y, en virtud de ello, un mismo hecho puede generar distintas consecuencias respecto de cada uno de los tipos de responsabilidad aquí mencionados.

3.3.5. El derecho disciplinario, entendido como un conjunto de principios y de normas conforme a las cuales se ejerce la potestad sancionadora del Estado con respecto a los servidores públicos por infracción de la Constitución, de la ley o el reglamento en orden a hacer efectivos los mandatos que regulan el ejercicio de la función pública, en el Derecho Moderno ha venido adquiriendo, cada vez más, una trascendental importancia, al punto que se erige como un ramo específico de la legislación que, sin perder sus propias características ni tampoco su objeto singular, guarda sin embargo relación en algunos aspectos con el Derecho Penal, con el Procedimiento Penal y con el Derecho Administrativo, como quiera que forma parte de un mismo sistema jurídico”.

Y, de la misma manera, para precisar la distinción existente entre el proceso disciplinario y el proceso penal, la Corte, en sentencia C-244 de 30 de mayo de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, señaló que “Cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios”.

En la misma dirección, cabe recordar que en sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, para explicar la razón de ser del derecho disciplinario, esta Corte, examinados los antecedentes de la Ley 200 de 1995, transcribió apartes de la exposición de motivos, en la cual se expresó entonces que “Es incuestionable que el Estado Colombiano debe tener un código o estatuto unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa” (Gaceta del Congreso, año IV, número 73, citada en la sentencia aludida).

2.3. Acorde con lo anterior, y en armonía con lo dispuesto por el artículo 29 de la Carta Política, según el cual el debido proceso es una garantía que ha de observarse en todos los procesos judiciales o administrativos, es claro para la Corte que en el proceso disciplinario ha de garantizarse el derecho a la defensa unitaria, continua y permanente, esto es, en todas sus etapas, sin que ello signifique que en cada una de ellas los recursos que para impugnar las providencias se establezcan por el legislador deban ser los mismos, ni tampoco, que para decidir sobre la constitucionalidad de alguno de los artículos del Código Disciplinario, pueda ser considerado aisladamente, pues, como es obvio, de esa manera la interpretación primero y el juicio de constitucionalidad después, pueden resultar equivocados.

2.4. Como es suficientemente conocido, en el proceso disciplinario existen tres etapas claramente diferenciadas, a saber, la de la indagación preliminar, la de la investigación disciplinaria y la de la decisión.

En la primera, es decir, en la indagación preliminar, no existe ni siquiera certeza sobre la procedencia de adelantar la investigación, sino una duda sobre la existencia misma de la presunta falta, e igualmente, sobre la autoría y responsabilidad de la misma, razones estas que el legislador tuvo en cuenta para que, en tal estado de perplejidad inicial, en lugar de proferir un auto ordenando la apertura directa de una investigación disciplinaria, se opte más bien por realizar una “indagación preliminar” (art. 138 Ley 200 de 1995), cuyos fines específicos serán “...verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria e identificar o individualizar al servidor público que haya intervenido en ella” (art. 139 ibidem).

Del mismo modo, si de la indagación preliminar, de la queja o del informe respectivo sobre la

presunta falta quien tiene a su cargo la investigación encuentra objetivamente demostrada “la existencia de una falta disciplinaria y la prueba del posible autor de la misma ordenará la investigación disciplinaria”, según el mandato contenido en el artículo 144 del Código Disciplinario, mediante auto de trámite.

2.5. En desarrollo de principios fundamentales al debido proceso, cuales son los de la publicidad, la imparcialidad y la contradicción, se dispuso por la ley que, desde el comienzo y para garantía del derecho de defensa el investigado “tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria” (art. 80 Ley 200/95), así como a ser oído en esta etapa para “presentar pruebas” y “solicitar versión voluntaria sobre los hechos” (art. 74 ibidem).

2.6. Desde luego, quien inicialmente asume el conocimiento de una posible irregularidad constitutiva de una presunta falta disciplinaria, si en esa etapa de averiguación administrativa, lo considera pertinente para los fines de la misma señalados por el artículo 139 del Código Disciplinario a que ya se hizo alusión, es quien tiene los elementos de juicio suficientes para decidir si accede a la petición que se le formula por alguien para que se le reciba versión voluntaria sobre los hechos, así como para examinar si la presentación de pruebas en esa etapa de la investigación preliminar es pertinente o conducente.

No obstante, para evitar la arbitrariedad o el capricho en la decisión, si se deniega la solicitud de recibir versión voluntaria, o la de presentar algunas pruebas, el legislador le impone al funcionario que adelanta la indagación preliminar, el deber jurídico de decidir sobre cualquiera de las peticiones anteriormente mencionadas, “mediante providencia interlocutoria”. Ello significa, entonces que por ministerio de la ley, le corresponde motivar su decisión, esto es expresar las razones y los fundamentos de carácter fáctico y jurídico en que apoya su decisión, para que respecto de las mismas, cumplida así la publicidad, pueda entonces abrirse paso a la contradicción, haciendo uso de los medios de impugnación que al respecto se consagran por la ley.

2.7. En ese orden de ideas, y para satisfacer a plenitud el derecho de defensa, resulta claro que si en forma arbitraria se deniega la solicitud de comparecer desde el comienzo a la indagación preliminar a quien solicitó ser oído en versión libre, o se le priva en absoluto del derecho a presentar pruebas que puedan serle favorables a la indagación de los hechos en

esta etapa, se vulneraría el derecho al debido proceso, razón esta por la cual el afectado con ese proceder autoritario tendría a su disposición la posibilidad de alegar la existencia de una nulidad en el proceso disciplinario, como quiera que el artículo 131 del Código Disciplinario Unico establece que son, entre otras, causales de nulidad “la violación del derecho de defensa”, así como “la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso” (art. 131 Ley 200/95), nulidades que, aún no alegadas, deben ser declaradas de oficio, en cualquier etapa del proceso en que se adviertan por el funcionario encargado de la tramitación del mismo (art. 132 ejusdem), lo cual guarda armonía con lo dicho por la Corte en sentencia C-892 de 10 de noviembre de 1999, en la que actuó como ponente el magistrado que ahora lo es en este proceso, en la que, al analizar la constitucionalidad del artículo 119 del Código Disciplinario Unico expresó que : “Tanto en la etapa de indagación preliminar antes de que se le formulen cargos y durante el término de los descargos, el investigado podrá solicitar, en aras del ejercicio del derecho de defensa, la práctica de las pruebas que considere pertinentes, es decir, las que tengan relación con el tema y que permitan esclarecer los supuestos fácticos que dan origen al inicio de la investigación”.

Igualmente ha de insistirse ahora que en la sentencia C-013 de 17 de enero de 2001, reitero la Corte su doctrina en el sentido de que no es “razonable ni proporcionada” la restricción normativa que deje “a la voluntad del funcionario investigador recibir o no la exposición espontánea que solicita el investigado”, pues éste si así lo solicita “deberá ser oído en versión espontánea, tanto durante la indagación preliminar como en la investigación”.

De esta suerte, si la providencia interlocutoria a que se refiere el aparte final del artículo 74 acusado, resulta caprichosa o arbitraria, éste no se encuentra desprovisto de medio de impugnación adecuado para el ejercicio del derecho de defensa, pues, leído en conjunto y no en forma aislada el Código Disciplinario, puede solicitar la nulidad de lo actuado, o, más aún, en la hipótesis de que no lo solicite, tal nulidad puede ser declarada de oficio.

2.8. El legislador, para salirle al paso a una posible arbitrariedad del funcionario que adelante la investigación preliminar, contra la providencia que deniegue la recepción de la versión libre o la presentación de pruebas en esa etapa procesal, en el artículo 74 del Código Disciplinario estableció que contra la providencia interlocutoria que las deniegue, cabe el recurso de reposición. Ello por sí mismo, como salta a la vista, no hace inconstitucional el artículo 74 del Código Disciplinario.

A juicio del censor, lo que resulta vulneratorio del artículo 29 de la Carta, es que la norma deja al capricho del funcionario recibir o abstenerse de hacerlo la versión voluntaria en la indagación preliminar, lo que no es cierto, por las razones que ya se explicaron. Además, a su juicio, también es violatorio de la garantía constitucional al debido proceso que ante esa posibilidad del proceder arbitrario de quien adelanta la investigación preliminar sólo sea procedente el recurso de reposición.

Con todo, ello no es así, por cuanto, como ya se dijo, la providencia en cuestión ha de ser motivada, como quiera que es interlocutoria por ministerio de la ley, por una parte; y, por otra, en esa etapa del proceso, en que todavía no existe ni siquiera certeza sobre la existencia de la irregularidad que presuntamente configuraría una falta, ni mucho menos sobre la autoría y responsabilidad de la misma, conserva el legislador, a plenitud, la libertad de configuración para establecer el recurso o los recursos que contra ella proceden.

Es claro, que sobre el particular, uno puede ser el tratamiento en la fase de la indagación preliminar dadas sus características, y otro distinto el que el legislador establezca en la fase de la investigación disciplinaria, como en efecto acontece. Así, al paso que en el artículo 74 de la ley demandada, para la primera dispuso la ley que la negativa a recibir versión voluntaria sobre los hechos, o a presentar pruebas ha de ser motivada y que contra la providencia respectiva sólo cabe el recurso de reposición, en el artículo 102 de la misma ley, precisamente porque la naturaleza de la etapa de la investigación disciplinaria es diferente a la primera dispuso que “El recurso de apelación es procedente contra el auto que niega pruebas en la investigación disciplinaria y contra el fallo de primera instancia”.

Ciertamente, son dos tratamientos diferentes, porque diferentes son las etapas de la indagación preliminar y la de la investigación disciplinaria y, como se observa, diferente también es la fase de decisión cuando se dicta fallo de primera instancia, el que también es apelable. La razón de orden constitucional, es transparente en grado sumo, pues no se vulnera el derecho a la igualdad al tratar de manera disímil situaciones distintas (art. 13 C.P.), de un lado, y, de otro, en ninguna norma constitucional se ordena al legislador establecer que contra todas las providencias interlocutorias es procedente la apelación, pues el artículo 31 de la Constitución solamente dispone que la apelación o la consulta son propias de toda sentencia judicial, salvo las excepciones que consagre la ley, pero en manera alguna ordena que toda providencia interlocutoria deba ser objeto de apelación.

2.9. Por lo expuesto anteriormente, ha de concluirse entonces que el artículo 74 de la Ley 200 de 1995, en el aparte acusado, no es en manera alguna una autorización del legislador a desconocer el derecho del eventualmente inculpado a ser oído, pues, como se vio, en ese caso el artículo 131 ibidem, fulmina con la sanción de nulidad de toda la actuación, precisamente en guarda de la garantía constitucional al debido proceso y, la circunstancia de que la decisión a que se refiere la parte final del artículo 74 acusado, deba ser motivada y que contra ella quepa el recurso de reposición únicamente, resulta razonable por la índole misma de la etapa de indagación preliminar y, en tal virtud, no se vulnera la Constitución.

2.10. Agrégase a lo dicho que el artículo 54 de la Ley 200 de 1995, ordena al funcionario a cuyo cargo se encuentre un proceso disciplinario, darlo por terminado, en cualquier momento, cuando aparezca demostrado que el hecho atribuido no ha existido, o que no está previsto como falta disciplinaria, o que existe causal de justificación, o que por cualquier otra circunstancia de orden legal tal proceso no podía iniciarse o proseguirse, norma que también resulta aplicable, como es obvio a la etapa de la indagación preliminar.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “La negativa se resolverá mediante providencia interlocutoria contra la cual sólo cabe el recurso de reposición”, contenida en el artículo 74 de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico).

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-175/01

DEBIDO PROCESO SUSTANCIAL-Garantía constitucional/DEBIDO PROCESO SUSTANCIAL-
Recursos necesarios para efectividad de garantías (Salvamento de voto)

El debido proceso sustancial se debe garantizar, desde una perspectiva constitucional, asegurando que los procedimientos creados por el legislador otorguen a las partes los recursos y mecanismos necesarios para hacer efectivas las garantías que les confiere el ordenamiento. En particular, el procedimiento debe asegurar el principio de audiatur et altera pars, el derecho de contradicción y los principios de eficiencia y economía.

DEBIDO PROCESO PUBLICO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-No restricción de garantías por legislador (Salvamento de voto)

El legislador no puede restringir los mecanismos legales necesarios para hacer efectiva la garantía del debido proceso sin dilaciones injustificadas, consagrada explícitamente en la Constitución.

INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Recurso (Salvamento de voto)

El recurso de reposición contra el auto que niega las pruebas en la indagación preliminar disciplinaria no constituye un mecanismo idóneo, adecuado y suficiente para preservar el debido proceso imparcial y basado en fundamentos jurídicos objetivos en esta etapa.

DEBIDO PROCESO-Alcance/DEBIDO PROCESO-Consagración legal previa de un procedimiento (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO-Recursos de acción, defensa e impugnación por legislador/DEBIDO PROCESO SUSTANCIAL-Recursos procedimentales por legislador/DEBIDO PROCESO SUSTANCIAL Y FORMAL-Correlación (Salvamento de voto)

Si se pretende que este derecho fundamental tenga un contenido, el juez constitucional debe asegurar que la ley otorgue a las partes los recursos de acción, defensa e impugnación en medida suficiente para que se les permita hacer efectivas todas aquellas garantías consagradas en el ordenamiento jurídico. Si tales recursos procedimentales establecidos legalmente son insuficientes para materializar las garantías respectivas, se está rompiendo la correlación que debe existir entre el proceso formal, contenido en la ley, y el debido proceso sustancial, como derecho consagrado constitucionalmente, y se le está dando prioridad a una concepción arbitraria del poder público, y se está trastocando la jerarquía de valores

inmanente a la Constitución. Por lo tanto, al fijar el conjunto de recursos y facultades procesales disponibles a las partes en un determinado procedimiento, el legislador está obligado a observar las garantías sustanciales establecidas explícitamente en la Constitución para el tipo de actuación que pretenda regular. Adicionalmente, tiene también restricciones que derivan ya no de los contenidos constitucionales explícitos del debido proceso, sino de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Rigurosidad atendiendo referente constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Grado de discrecionalidad del legislador/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTOS-Grado de discrecionalidad (Salvamento de voto)

La labor del juez constitucional debe ser más rigurosa en la medida en que cuente con unos parámetros explícitos para llevar a cabo su función. Por otra parte, ante la ausencia de un referente constitucional explícito, el grado de discrecionalidad de la labor legislativa y, por consiguiente, el análisis constitucional de la razonabilidad y proporcionalidad de la norma depende del valor que la Carta le asigne a los bienes jurídicos que estén siendo ponderados, dándole siempre un margen más o menos amplio al legislador para que, como órgano de representación popular, pueda regular los procedimientos judiciales y administrativos.

DEBIDO PROCESO-Ambito de aplicación de garantías explícitas (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO-Interpretación amplia de garantías penales/DEBIDO PROCESO-Interpretación amplia de garantías no determinadas (Salvamento de voto)

La jurisprudencia de la Corte ha afirmado, desde sus inicios, que aun cuando las disposiciones constitucionales utilicen términos que parezcan restringir ciertas garantías procesales al ámbito penal, éstas deben interpretarse en un sentido amplio, y no puede entenderse que las mismas carezcan de asidero constitucional en otros procesos, en la medida en que sean compatibles. En aquellos casos en que la Carta no determina directa o indirectamente a qué procesos es aplicable una garantía en particular, debe entenderse que ésta se debe aplicar a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

RECURSO DE APELACION-Finalidad (Salvamento de voto)

El recurso de apelación está encaminado a asegurar que sobre las decisiones judiciales o administrativas exista un mayor grado de certeza jurídica.

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-Alcance (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO SUSTANCIAL-Garantías (Salvamento de voto)

INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO DISCIPLINARIO-Apelación de negativa de pruebas o versión voluntaria (Salvamento de voto)

PROCESO DISCIPLINARIO-Principios (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTOS-Derechos y garantías constitucionales (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente:

Dr. Alfredo Beltrán Sierra

Expediente No: D-3240

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 74 (parcial) de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”

Con el acostumbrado respeto, los suscritos magistrados nos apartamos de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia. Manifestamos las razones por las cuales salvamos nuestro voto, de la siguiente manera:

El problema jurídico consiste en determinar si el recurso de reposición contra el auto que niega la presentación de pruebas y/o la solicitud de rendir versión voluntaria en la indagación preliminar del proceso disciplinario es un mecanismo que garantiza suficientemente el derecho fundamental al debido proceso.

Estimamos que ello no es así, por las siguientes razones:

1. El debido proceso sustancial se debe garantizar, desde una perspectiva constitucional,

asegurando que los procedimientos creados por el legislador otorguen a las partes los recursos y mecanismos necesarios para hacer efectivas las garantías que les confiere el ordenamiento. En particular, el procedimiento debe asegurar el principio de audiatur et altera pars, el derecho de contradicción y los principios de eficiencia y economía.

1. El legislador no puede restringir los mecanismos legales necesarios para hacer efectiva la garantía del debido proceso sin dilaciones injustificadas, consagrada explícitamente en la Constitución.

1. El recurso de reposición contra el auto que niega las pruebas en la indagación preliminar disciplinaria no constituye un mecanismo idóneo, adecuado y suficiente para preservar el debido proceso imparcial y basado en fundamentos jurídicos objetivos en esta etapa.

1. Si bien la negativa a recibir ciertas pruebas puede ser controvertida durante la etapa de investigación, el derecho al “debido proceso sin dilaciones injustificadas” (art. 29 C.P.) implica que el legislador, al regular el procedimiento disciplinario debe imponer a los órganos de control del Estado la obligación de resolver la situación del implicado procurando causarle el mínimo de daño posible. Esta subregla constitucional admite como única excepción que haya una causa que justifique una dilación del procedimiento, la cual no está presente en la norma demandada.

1. El debido proceso sustancial frente al debido proceso formal

Los procedimientos judiciales y administrativos, como formas de actuación del Estado frente a los particulares, son inherentes al Estado de Derecho típicamente liberal. Son, desde una perspectiva formal, una consecuencia necesaria del principio de legalidad. La consagración legal previa de un procedimiento de acción estatal, es un requisito necesario para impedir que la acción del Estado se reduzca al arbitrio del funcionario encargado de llevarlo a cabo.

Por otra parte, sin embargo, en un Estado fundamentado en la dignidad de la persona humana, calificar un determinado proceso como “debido” significa algo más que el

sometimiento estatal a unas reglas y rituales consagrados en la ley, pero alejados de las garantías materiales. Aunque formalmente el debido proceso surge como una emanación del estado de derecho, desde una perspectiva constitucional, no se agota en el principio de legalidad.

Si se pretende que este derecho fundamental tenga un contenido, el juez constitucional debe asegurar que la ley otorgue a las partes los recursos de acción, defensa e impugnación en medida suficiente para que se les permita hacer efectivas todas aquellas garantías consagradas en el ordenamiento jurídico. Si tales recursos procedimentales establecidos legalmente son insuficientes para materializar las garantías respectivas, se está rompiendo la correlación que debe existir entre el proceso formal, contenido en la ley, y el debido proceso sustancial, como derecho consagrado constitucionalmente, y se le está dando prioridad a una concepción arbitraria del poder público, y se está trastocando la jerarquía de valores inmanente a la Constitución.

Por lo tanto, al fijar el conjunto de recursos y facultades procesales disponibles a las partes en un determinado procedimiento, el legislador está obligado a observar las garantías sustanciales establecidas explícitamente en la Constitución para el tipo de actuación que pretenda regular. Adicionalmente, tiene también restricciones que derivan ya no de los contenidos constitucionales explícitos del debido proceso, sino de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

2. Las fuentes constitucionales de las restricciones a la libertad del legislador para establecer procedimientos: la regulación constitucional de los contenidos sustanciales del debido proceso

Esta distinción entre las restricciones que surgen de las garantías explícitamente consagradas en un texto de la Constitución referido al tema en concreto y aquellas que son consecuencia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, aplicables a toda la actividad estatal es relevante para determinar el alcance de la potestad de configuración del legislador y, en consecuencia, también para definir la forma cómo se debe llevar a cabo el análisis de constitucionalidad. La medida en que las garantías se encuentren explícitamente desarrolladas en la Constitución determina el grado de discrecionalidad de configuración legislativa y, por lo tanto, el nivel de rigor en el análisis de constitucionalidad. Si el

constituyente le dio un contenido material y un alcance determinado al debido proceso, no puede el legislador restringirlos o modificarlos, sin cambiar la Constitución.

De tal modo, la labor del juez constitucional debe ser más rigurosa en la medida en que cuente con unos parámetros explícitos para llevar a cabo su función. Por otra parte, ante la ausencia de un referente constitucional explícito, el grado de discrecionalidad de la labor legislativa y, por consiguiente, el análisis constitucional de la razonabilidad y proporcionalidad de la norma depende del valor que la Carta le asigne a los bienes jurídicos que estén siendo ponderados, dándole siempre un margen más o menos amplio al legislador para que, como órgano de representación popular, pueda regular los procedimientos judiciales y administrativos.

Con todo, el ámbito de aplicación de las garantías del debido proceso explícitas en la Constitución puede ser general por ejemplo, el derecho a presentar pruebas, que opera tanto en los procesos judiciales, como en los procedimientos administrativos, o específico, aplicable a una especie de procedimiento particular, como el principio de favorabilidad de la ley en el proceso penal. Ahora bien, al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha afirmado, desde sus inicios, que aun cuando las disposiciones constitucionales utilicen términos que parezcan restringir ciertas garantías procesales al ámbito penal, éstas deben interpretarse en un sentido amplio, y no puede entenderse que las mismas carezcan de asidero constitucional en otros procesos, en la medida en que sean compatibles.¹ En aquellos casos en que la Carta no determina directa o indirectamente a qué procesos es aplicable una garantía en particular, debe entenderse que ésta se debe aplicar a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

3. El derecho a presentar pruebas y solicitar versión voluntaria en la etapa de indagación preliminar del proceso disciplinario: la apelación como garantía

El derecho a presentar pruebas, el derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas y la imparcialidad en el procedimiento, son garantías generales, cuyo carácter sustancial se deriva del texto mismo de la Constitución y que son aplicables a todos los procedimientos administrativos y judiciales, máxime en aquellos en que el resultado puede ser la imposición de una sanción. En tal medida, la labor del legislador consiste en garantizarlas, sin que sea posible dejar de hacerlo, so pretexto del ejercicio de su discrecionalidad política en la

configuración en la regulación del procedimiento.

La Sentencia se apoya en la consideración de que al permitírsele al inculpado el recurso de reposición contra el auto que niega la versión voluntaria y la solicitud de pruebas no se está impidiendo el ejercicio del derecho a aportar pruebas. En nuestro parecer, el ejercicio de este derecho no debe limitarse a consagrarlo como una posibilidad formal, pero restringida a la voluntad de un funcionario, cuya decisión sea susceptible de controversia sólo ante él mismo. Esto no implica presumir su mala fe, ni imponerle al funcionario la obligación de aceptar las pruebas o la versión voluntaria sobre los hechos, sino asegurarle al disciplinado que su derecho a presentarlas o a controvertir las allegadas en su contra, va más allá de la voluntad del funcionario que previamente le negó tales posibilidades. La razón de ser de los recursos judiciales y administrativos, y en particular del recurso de apelación, es garantizar que el contenido del acto impugnado es conforme a derecho, superando así la concepción voluntarista y subjetiva del poder del Estado. Por lo tanto, el recurso de apelación está encaminado a asegurar que sobre las decisiones judiciales o administrativas exista un mayor grado de certeza jurídica.

4. El debido proceso sin dilaciones injustificadas en el procedimiento disciplinario: alcances

Por otra parte, es cierto que dentro de la etapa de investigación disciplinaria, el inculpado tiene una nueva oportunidad para aportar pruebas y para solicitar la nulidad del procedimiento disciplinario por violación del derecho de defensa. ¿Porqué entonces es constitucionalmente exigible el recurso de apelación contra el auto que las niega en la indagación preliminar?

En virtud de otra de las garantías que hacen parte del debido proceso sustancial, que implica que durante el procedimiento no puede haber dilaciones injustificadas. ¿Tiene esta garantía el alcance de hacer constitucionalmente exigible el mencionado recurso de apelación en la etapa de indagación previa? Sí. Esta garantía parte del supuesto de que la contingencia de los procedimientos judiciales o administrativos implica una carga, y en algunos casos una lesión para las partes, especialmente cuando se está determinando su responsabilidad penal o disciplinaria. En tal medida, por mandato de la Constitución, el legislador, al fijar el procedimiento disciplinario, debe optar por la alternativa menos gravosa, salvo que exista

una causa justificada para ello. En el presente caso, la norma niega el recurso de apelación, impidiendo el ejercicio de un recurso que podría resultar en la absolución expedita del funcionario disciplinado, sin que para ello medie justificación alguna. La Sentencia avala esto sin entrar a analizar si existe una razón constitucionalmente válida para restringir el acceso a recursos diferentes al de reposición contra el auto que niega las pruebas aportadas y la solicitud de rendir versión voluntaria. Se limita a asumir acríticamente que es al funcionario investigador a quien corresponde determinar la pertinencia y conducencia de las pruebas:

“Para la Corte, el hecho de que el funcionario investigador profiera una providencia negando las pruebas aportadas por el defensor del presunto inculpado, no vulnera el artículo 29 de la Carta Política, pues como se vio, a él le corresponde analizar la conducencia y pertinencia de la prueba en aras de preservar el ejercicio de la función pública de conformidad con los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad (art. 209 C.P.); además como lo dispone la norma acusada, se trata de una providencia susceptible de ser impugnada mediante la interposición del recurso de reposición, en el evento de que se observe restricción de las garantías que tiene el presunto inculpado a presentar pruebas y contradecir la que se alleguen en su contra ...” (Fundamento 2.2)

Por otra parte, tampoco se percata de que los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución son a la vez principios que se predicán de los procesos disciplinarios. Principios que, en el proceso disciplinario, se traducen en verdaderas garantías sustanciales del debido proceso para el funcionario disciplinado. El carácter garantista que adquieren estos principios de la función administrativa en el proceso disciplinario es un mandato constitucional que va más allá de una concepción vacía de la eficacia, la economía procesal, la celeridad y la imparcialidad, ubicando el respeto por la dignidad de la persona humana como razón de ser de la actividad estatal. Esta es la interpretación que ha venido sosteniendo la jurisprudencia de esta Corporación en cuanto al particular:

“Esta Corte en varias sentencias ha sostenido que el derecho de defensa debe asegurarse permanentemente, es decir, tanto en la etapa de la investigación previa como en la investigación y en el juicio², por lo tanto, no se justifica que se restrinja el derecho a rendir exposición en la etapa de la indagación preliminar.”

“En las condiciones anotadas, no encuentra la Corte razonable ni proporcionada a la finalidad que pretende perseguirse -eventualmente la economía procesal o la eficiencia y la eficacia para la administración de la actuación disciplinaria- el que quede a la voluntad del funcionario recibir o no la exposición espontánea que solicita el inculpado, pues siendo ella como se dijo un acto de defensa, no existe justificación alguna valedera para su restricción.”
Sentencia C-430/97 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

Resulta desafortunado, por lo tanto, que la Corte haya modificado la interpretación de tales principios en esta decisión, en detrimento de la labor jurisprudencial que ha venido desarrollando en defensa de los derechos y garantías constitucionales en los procedimientos administrativos y en los procesos judiciales.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Sentencia T-413/92 refiriéndose al término “pena”, contenido en el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución dijo: “Debe entenderse, por supuesto, que la norma constitucional hace referencia también a sanciones distintas a las penales. El término pena ha de entenderse aquí en su sentido extenso, como toda sanción que le sea desfavorable a la parte que la está apelando.” Así también la Sentencia C-479/92, refiriéndose al principio del “non bis in idem”: “El enunciado principio no es aplicable únicamente a la materia penal sino también a la administrativa en cuanto, según ya se dijo, forma parte de las garantías que integran el debido proceso, expresamente exigido por el artículo 29 de la Carta como de

ineludible aplicación ‘a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas’”.

2 Sentencias C-150/93 M.P. Fabio Morón Díaz; C-411/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C- 412/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.