Sentencia C-292/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta en Código Disciplinario Unico

FALTA DISCIPLINARIA-Graduación/FALTA DISCIPLINARIA-Criterio para determinar gravedad o levedad

Sala Plena

Referencia: expediente D-2523

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., marzo quince (15) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Franco Solarte Portilla demandó la inconstitucionalidad del artículo 27 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Por auto del diecisiete (17) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda presentada contra el artículo 27 de la Ley 200 de 1995. 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 proceso al señor Presidente del Congreso.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Nº 41946, del 31 de julio de 1995.

"Ley 200 de 1995

(Julio 28)

Por el cual se adopta el Código Disciplinario Unico.

ARTICULO 27. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.

2. El grado de perturbación del servicio.

3. La naturaleza esencial del servicio.

4. La falta de consideración para con los administrados.

5. La reiteración de la conducta.

6. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en al respectiva institución.

7. La naturaleza y efectos de la falta, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios :

a. La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán según la trascendencia social de la misma, el mal ejemplo dado, la complicidad con subalternos y el perjuicio causado;

b. Las modalidades o circunstancias de la falta se apreciarán teniendo en cuenta su cuidadosa preparación, el grado de participación en la comisión de la misma y el

aprovechamiento de la confianza depositada en el agente;

c. Los motivos determinantes se apreciarán según se haya procedido por causas innobles o fútiles o por nobles o altruistas;

d. La demostrada diligencia y eficiencia en el desempeño de la función pública;

e. Haber sido inducido por un superior a cometerla;

f. El confesar la falta antes de la formulación de cargos;

g. Procurar, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de que le sea impuesta la sanción;

I. LA DEMANDA

El ciudadano Franco Solarte Portilla demanda el artículo 27 del Código Disciplinario Unico, en su integridad, por cuanto considera que dicha disposición vulnera la Carta Política al no determinar en forma clara y precisa cuáles son las faltas graves y cuáles las leves, atentando de esta manera en contra del principio de legalidad, del cual se deriva el de culpabilidad, ambos protegidos constitucionalmente por el artículo 29 Superior. Así mismo, en su opinión se quebranta el principio de reserva en la medida que defiere el establecimiento de las infracciones graves o leves al organismo de control disciplinario, el cual es potestad del legislador.

En efecto, señala el demandante que en ningún caso puede el legislador dejar en manos de los jueces la misión de complementar tipos penales indeterminados “proponiendo como base vagas pautas valorativas”, pues de presentarse esta circunstancia se estaría adicionando al tipo penal un elemento de carácter subjetivo, donde debe primar exclusivamente el elemento objetivo.

Manifiesta el actor, que el artículo 27 del Código Disciplinario Unico no expresa con claridad y precisión que clase de comportamientos son materia de reproche disciplinario, bien porque sea catalogado como falta grave, o bien considerada como falta leve. Por ello, a su juicio la

“falta legislativa” consiste en ofrecer con demasiada amplitud una potestad interpretativa al juez disciplinario, presentándose un desprendimiento de la función estatal de tipificar comportamientos, lo cual es indelegable.

Como sustento de sus afirmaciones, cita el demandante apartes de la sentencia C-280 de 1996, de la Corte Constitucional, en la cual se expresa que los principios orientadores del derecho penal, son aplicables al derecho disciplinario, en cuanto comparten la naturaleza de ser ejercicio del ius puniendi del Estado y, además, que tanto las faltas como las sanciones deben ser contempladas de manera taxativa por el legislador, lo cual ofrece seguridad jurídica.

I. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La ciudadana Mónica Fonseca Jaramillo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, presenta un escrito en el cual solicita la exequibilidad del artículo 27 de la Ley 200 de 1995, por cuanto, en su opinión dicha norma no vulnera el artículo 29 de la Constitución Política.

Señala la interviniente que las faltas disciplinarias se encuentran definidas anticipadamente y por vía general en la legislación, y que además, corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, independientemente de que constituyan o no delitos, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan también en forma previa los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en dichas faltas, principio este que se encuentra consagrado en el inciso 2º del artículo 29 de la Carta, en concordancia con el artículo 124 de la misma.

Manifiesta que se hace imperioso establecer que la tipicidad en materia disciplinaria hace relación a que la falta se encuentre descrita en una norma positiva, como derecho, deber, prohibición, inhabilidad, incompatibilidad, impedimento o conflicto de interés, como en efecto se encuentran consagradas en varios artículos del Código Disciplinario Unico, aplicables a todos los servidores públicos con las excepciones que consagra el mismo código.

Expresa también, que teniendo en cuenta el carácter de único del Código Disciplinario, se torna imposible contar con un "catálogo" de faltas graves y leves que se adecuen al servicio prestado por cada una de las entidades de la administración pública que se rigen por la Ley 200 de 1995, como quiera que según la naturaleza del servicio una conducta puede resultar eventualmente falta grave para unas entidades y, para otras, constituir falta leve.

De manera pues, que el legislador previó un catalogo de derechos, deberes y prohibiciones descritos en forma genérica, de tal suerte, que sea el operador jurídico con fundamento en los criterios establecidos en la norma, el que determine si la falta se erige como grave o leve, de conformidad con la naturaleza del servicio que preste el funcionario.

Tampoco vulnera la norma demandada, a juicio de la interviniente, el principio de reserva, toda vez que no puede predicarse que sea el juez quien en materia disciplinaria tipifique el comportamiento, por cuanto estos se encuentran tipificados como faltas disciplinarias en la ley, concretamente en los artículos 30 a 44 del Código Disciplinario Unico. Cosa diferente, en su concepto, es el hecho de que el legislador haya dejado un margen de interpretación que no se puede calificar de arbitrario, pues ésta se debe fundamentar en criterios objetivos y bien definidos para determinar la gravedad o levedad de la falta previamente consagrada en la ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en concepto Nro. 1938 recibido el 29 de octubre de 1999, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-708 del 22 de septiembre de 1999, por presentarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

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 las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Cosa Juzgada Constitucional.

Observa esta Corporación, que la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente asunto ya fue objeto de estudio y pronunciamiento por parte de la Sala Plena, la cual mediante sentencia C-708 de 1999, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, dispuso en su parte resolutiva lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 27 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”, en lo referente al cargo estudiado”.

Se hace necesario entonces, señalar que en esa oportunidad se esgrimieron razones de fondo respecto del artículo 27 del Código Disciplinario Unico, señalando que los artículos 90 de la Constitución, así como el 71 de la Ley 270 de 1996, contemplan conductas consideradas como faltas disciplinarias que no admiten graduación ni regulación sobre su gravedad o levedad, en la forma que lo permite la disposición acusada, por cuanto “ya vienen constitucionalmente calificadas y asistidas de un criterio de gravedad extrema”.

En el caso sub examine se acusa el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, porque a juicio del demandante conculca el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida en que afecta los principios de tipicidad y reserva de la ley.

En la sentencia C-708 de 1999, la Corte Constitucional al examinar la exequibilidad del artículo 27 demandado frente a los postulados de orden superior, específicamente frente a la posibilidad de graduación de las faltas disciplinarias con fundamento en los criterios establecidos en la norma acusada, expresó lo siguiente : “Aun cuando a juicio del actor, el señalamiento de esos criterios para definir sobre el nivel de lesión que puedan llegar a soportar los bienes jurídicos protegidos por la ley disciplinaria, pueda parecer amplio, el mismo no deja de ser expreso, preciso, cierto y previo ante las conductas que por comisión u omisión, constituyen infracciones disciplinarias, pues es de la competencia del legislador configurar el tipo disciplinario en forma genérica, con cierto grado de indeterminación y sin recabar en precisiones exageradas de los elementos que lo estructuran, mediante el uso de parámetros generales de las conductas dignas de desaprobación, para efectos de su encuadramiento típico.

“Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los

hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario…

(…)

"La orientación del actor para uniformar en la calificación de gravísima toda conducta de un agente estatal que produzca un daño antijurídico a un particular, cuando haya sido cometido con dolo o culpa grave argumentando una violación del ordenamiento superior, concretada en el artículo 90 de la Carta Política desconoce la facultad del legislador para adoptar regulaciones diferenciadas de las conductas reprochadas en el ámbito disciplinario según criterios de razonabilidad y proporcionalidad por sus repercusiones, en relación con los bienes jurídicos tutelados.

(…)

"De manera pues que, no todas las faltas disciplinarias afectan gravísimamente los bienes jurídicos protegidos por el régimen disciplinario; de ahí que, a partir de la valoración de los diversos niveles de lesión, el legislador, como resultado del ejercicio de sus facultades, apoyado en la intensidad de afectación que observe en esos bienes jurídicos por cada una de tales faltas y siguiendo la gravedad del injusto, tenga la potestad de crear y clasificar las conductas tipificadas como infractoras, en formas atenuadas o agravadas para efectos de la imposición de la sanción".

Se observa pues, que en esa oportunidad esta Corporación se ocupó de analizar el asunto que se plantea por el ciudadano Franco Solarte Portilla en esta demanda, razón por la cual la Corte Constitucional ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-708 de 1999, como quiera que el artículo 27 de la Ley 200 de 1995 ya fue objeto de examen, por lo tanto, en el presente asunto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que ampara las decisiones proferidas por esta Corporación y, que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 243 de la Constitución y 46 del Decreto 2067 de 1991, no hay lugar a emitir un nuevo pronunciamiento sobre la norma acusada.

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

ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-708 del 22 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis, que declaró EXEQUIBLE el artículo 27 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General