

C-310-97

Sentencia C-310/97

CULPABILIDAD-Responsabilidad plena

La culpabilidad es la misma responsabilidad plena, la cual comporta un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al servidor estatal la realización de un comportamiento disciplinario contrario a las normas jurídicas que lo rigen, dentro de un proceso que se ha de adelantar con la observancia de las reglas constitucionales y legales que lo regulan, garantizando siempre un debido proceso y el ejercicio pleno del derecho de defensa que le asiste al imputado.

INCREMENTO PATRIMONIAL ILICITO DEL SERVIDOR PUBLICO-Acción disciplinaria/FALTAS GRAVISIMAS EN CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

El incremento patrimonial debe ser demostrado, en el caso a que alude la disposición impugnada, por la autoridad competente para investigar y sancionar al servidor público, pues la carga de la prueba le corresponde al Estado. El incremento patrimonial a que alude el artículo objeto de impugnación, no puede ser el lícito, sino el que no tiene causa justificada, el indebido o ilícito. El hecho de que la conducta a que alude la norma impugnada se identifique con el delito de enriquecimiento ilícito, ello no es causal de inconstitucionalidad, pues la acción disciplinaria es independiente de la penal.

CAUSALES DE MALA CONDUCTA POR FUNCIONARIOS DE ALTA INVESTIDURA-Tarea legislativa/ACUSACION DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES ANTE EL SENADO-Sujetos pasibles/CAUSALES DE MALA CONDUCTA EN CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

La calificación de mala conducta que se vincula a las faltas “gravísimas” cuando son cometidas por cualesquiera de los funcionarios públicos que allí se mencionan, no tiene ninguna relación con el fuero constitucional instituido en favor de algunos altos dignatarios del Estado para efectos de su investigación y juzgamiento, ni mucho menos significa que los servidores públicos que no gozan de fuero constitucional lo adquieran. La expresión “para los efectos señalados en el numeral 2o. del artículo 175 de la Constitución Política” a que alude

la norma demandada ha de entenderse referida única y exclusivamente a los funcionarios que se enuncian en el artículo 174 del Estatuto Superior, puesto que los demás funcionarios públicos que aparecen citados en el precepto acusado, no son sujetos pasibles de investigación y juzgamiento por las Cámaras y, en consecuencia, no están cobijados por dicho precepto constitucional. La calificación de mala conducta que en la norma impugnada se atribuye a las faltas gravísimas cuando son cometidas por funcionarios de la más alta investidura, es tarea propia del legislador, pues sólo a él compete determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva. Obsérvese además que el precepto acusado respeta el principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones.

PENA EN PROCESO PENAL Y DISCIPLINARIO

Las penas tanto en el proceso penal como en el disciplinario, pueden ser principales y accesorias. Las principales, como su nombre lo indica, operan en forma autónoma o independiente, es decir, sin sujeción a otras. En cambio, las accesorias derivan su existencia de las principales.

La norma impugnada se limita a describir cuáles son las sanciones accesorias, lo cual no viola la Constitución, pues es el legislador quien tiene la potestad de establecer las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurren en infracción de normas disciplinarias o penales, siempre y cuando éstas no resulten desproporcionadas o desconozcan otras disposiciones de la Carta. El calificativo de sanción accesoria que en la norma acusada se les otorga a las inhabilidades consagradas en la ley 190/95, no puede interpretarse como lesivo de normas superiores, puesto que ha sido establecido por el legislador dentro de la órbita de su competencia. La Corte aceptó la existencia de sanciones accesorias, concretamente la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, siempre y cuando éstas se impongan dentro de un proceso penal o disciplinario, adelantado conforme a las ritualidades establecidas para ellos y respetando todas las garantías del debido proceso.

REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE MIEMBROS FUERZA PUBLICA-Facultad legislativa de establecerlo/REGIMEN ESPECIAL DE CARACTER DISCIPLINARIO-Prevalencia

La facultad del legislador para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la Fuerza Pública (fuerzas militares y policía nacional), proviene

de la misma Constitución. ¿Pero qué significa tener un régimen especial de carácter disciplinario?. Simplemente que existe un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de personas, en este caso a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que se distinguen de las que rigen para los demás servidores del Estado, debido a la específica función o actividad que les corresponde cumplir. Dicho régimen por ser especial prevalece sobre el general u ordinario, en este caso, sobre el Código Disciplinario Unico.

REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE MIEMBROS FUERZA PUBLICA-Observancia principios rectores del código disciplinario único/REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL DE MIEMBROS FUERZA PUBLICA-Procedimiento único

La norma demandada parcialmente, deja vigentes las disposiciones disciplinarias de carácter sustantivo que rigen a la Fuerza Pública y que están contenidas en tales estatutos especiales, disponiendo que éstas deberán aplicarse con observancia de los principios rectores contenidos en el Código Disciplinario Unico y siguiendo el procedimiento señalado en el mismo, lo cual no vulnera la Constitución, pues la remisión en estos aspectos no significa desconocimiento del régimen especial. Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal. No sucede lo mismo con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones, pues éste sí puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos, de ahí que el legislador haya decidido establecer uno sólo, el consagrado en el Código Disciplinario Unico.

ESTATUTO ESPECIAL-Inclusión normas generales por legislador/PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCESO DISCIPLINARIO-Identificación con independencia del régimen

La existencia de estatutos especiales no impide al legislador incluir en ellos normas que se identifican con las de estatutos de carácter general o remitirse a normas que regulen

materias semejantes, por el contrario, si ellas sustentan su contenido la reiteración es pertinente. Los principios rectores del proceso disciplinario -debido proceso, principio de legalidad, principio de favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, etc.- deben necesariamente identificarse, cualquiera que sea el régimen al que se pertenezca, pues se han instituido para garantizar al servidor público, objeto de investigación, el respeto de sus derechos constitucionales en el adelantamiento del proceso respectivo.

Referencia: Expediente D-1515

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25-4, 26 inciso primero (parcial), 30-1, y 175 (parcial) de la ley 200 de 1995 -Código Disciplinario Unico-

Demandante: Carlos Mario Isaza Serrano

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano CARLOS MARIO ISAZA SERRANO, presenta demanda contra los artículos 25-4, 26 inciso primero (parcial), 20-1 y 175 (parcial) de la ley 200 de 1995 - Código Disciplinario Unico-.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones sujetas al juicio de la Corte son las que aparecen a continuación:

Ley 200 de 1995

“Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”

.....

“Artículo 25. Faltas gravísimas. Se consideran faltas gravísimas:

.....

“4. El servidor público o el particular que ejerza funciones públicas, que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial.”

.....

“Artículo 26. Causales de mala conducta. Las faltas anteriores constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2o. del artículo 175 de la Constitución Política cuando fueren realizadas por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Contador General, Procurador General de la Nación, Auditor General y miembros del Consejo Nacional Electoral.” (lo subrayado es lo demandado)

.....

“Artículo 30. Sanciones accesorias. Son sanciones accesorias las siguientes:

“1. Las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagradas en la ley 190 de 1995.”

.....

“Artículo 175. De los regímenes disciplinarios especiales aplicables a los miembros de la fuerza pública. En los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública se aplicarán las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento señalado en este código, cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación.”

III. LA DEMANDA

Señala el demandante que el numeral 4o. del artículo 25 de la ley 200 de 1995, vulnera el Preámbulo y el artículo 13 de la Constitución, porque si bien podía “prohibir el incremento patrimonial indebido o injustificado” no podía hacerlo frente al “incremento lícito, como se desprende del texto de la norma acusada, que puede originarse entre las múltiples circunstancias existentes, de la percepción de la remuneración y las consiguientes prestaciones sociales a que tiene derecho el servidor público cuanto éstas le permiten gradualmente ir adquiriendo bienes de fortuna. Con la vigencia de la norma demandada podemos vernos abocados, entonces, a enfrentar la paradójica situación de que como consecuencia de la investidura que ostenta el servidor público o del mismo ejercicio lícito de funciones públicas sea procesado y sancionado como destinatario de la ley disciplinaria, por usufructuar el derecho a la remuneración y percepción de sus prestaciones sociales, circunstancia que de hecho le implica según la cantidad de salario devengado, un incremento patrimonial justificado o debido.”

Según el actor, dicho incremento patrimonial puede también estar relacionado con hechos ajenos al ejercicio de funciones públicas, como por ejemplo, cuando se recibe una herencia o se resulta favorecido con un juego de azar, sin que por ello se ponga en entredicho la moralidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública. En consecuencia, considera que la norma acusada consagra un “medio legal desproporcionado que bajo un injusto factor de diferenciación que no tiene asidero o soporte, impone a los servidores públicos y a quienes desempeñan funciones públicas, por razón de su investidura o de las especiales tareas que cumplen, una carga sin objetividad ni razonabilidad frente a los particulares, privándolos así del ejercicio de actividades lícitas o de ser favorecido, igualmente, por circunstancias lícitas propias de la dinámica económica de un orden social justo, que en nada afecta el correcto funcionamiento y la moralidad de la Administración.”

- Para el actor, el inciso primero del artículo 26, objeto de demanda, contraría los artículos 121, 174, 175-2 y 178-3 de la Carta, al hacer extensivo el fuero constitucional a funcionarios no contemplados en las normas constitucionales citadas, pues solamente el Constituyente es quien debe determinar cuáles servidores públicos distintos de los mencionados en los artículos 174 y 178-3 de la Carta, pueden ser investigados y juzgados por el Congreso de la República.

- De la misma manera, considera que el numeral 1o. del artículo 30, materia de

impugnación, lesiona el artículo 29 de la Constitución, pues desconoce el principio de legalidad de las faltas y sanciones en materia disciplinaria, al hacer una remisión a la ley 190 de 1995, la cual “no hace referencia clara a inhabilidades como consecuencia de sanciones disciplinarias sino a interdicción de funciones públicas como consecuencia de sanciones de orden penal. En el caso penal la interdicción genera la inhabilidad mientras que en el caso disciplinario la inhabilidad es generada por la sanción principal. Es decir, en el primer evento la interdicción es el contenido de la inhabilidad, mientras que en el segundo, la inhabilidad es consecuencia directa de la sanción principal.”

- La parte acusada del artículo 175, según el demandante, viola el artículo 13 de la Ley Suprema, al disponer que “en los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública se apliquen las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y el procedimiento señalado en el código disciplinario único cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación, excluyendo la aplicación de la restante preceptiva del mismo código. La violación radica en carencia de justificación objetiva y razonable que permita exceptuar a los miembros de la fuerza pública de la cobertura de la parte general del Estatuto Disciplinario Unico, independientemente de que por razón de su formación especializada, del rigor monástico y jerárquico que caracteriza sus organizaciones, exista una tipificación de conductas disciplinarias que respondan a este sistema organizativo”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, actuando por medio de apoderado, presenta un escrito destinado a justificar la constitucionalidad de los preceptos demandados, el que se resume a continuación.

- El numeral 4o. del artículo 25 de la ley 200 de 1995 no viola la Constitución, ya que con ella se pretende combatir la corrupción y así “evitar que los funcionarios utilicen su cargo para obtener un enriquecimiento indebido”.

- El inciso primero del artículo 26, tampoco lesiona norma superior alguna, por cuanto no extiende el fuero constitucional a otros funcionarios distintos de los señalados en la Carta,

“solamente esta norma está determinando que las faltas consideradas gravísimas para efectos de la sanción son causales de mala conducta para los efectos previstos en el artículo 175 numeral 2o. de la Constitución Política; lo anterior facilita la acción disciplinaria por la autoridad competente y de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Carta Política y en la ley para estos altos funcionarios.”

- La remisión que a la ley 190 de 1995 consagra el numeral 1o. del artículo 30, demandado, no lesiona las normas constitucionales, pues de la simple lectura del artículo 17 de la ley, se advierte que quedan inhabilitados los servidores públicos a que alude el inciso primero del artículo 123 de la Constitución, “cuando sean condenados por delitos contra el patrimonio económico del Estado y cada tipo penal trae la sanción aplicable a quienes incurran en esta conducta y, en el respectivo fallo como lo trae la misma ley, deberá determinar el tiempo durante el cual el servidor público sancionado quede inhabilitado para ejercer cargos públicos. Lo anterior nos lleva a concluir que efectivamente las conductas que generan una sanción accesoria son definidas con anterioridad.”

- En lo que respecta al aparte acusado del artículo 175, señala que se encuentra amparado por el efecto de la cosa juzgada constitucional por las razones que expuso la Corte en la sentencia C-214 de 1996, en la que declaró la exequibilidad de la expresión “o especiales” contenida en el artículo 177 de la misma ley y, como versa sobre el mismo asunto, los razonamientos planteados en esa oportunidad son aplicables al presente caso.

2. El Ministro de Justicia y del Derecho, obrando por medio de apoderado, justifica la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, así:

- En primer término señala que el numeral 4o. del artículo 25 de la ley 200 de 1995, por un error mecanográfico no incluyó la expresión “no justificado”, la cual aparece en las ponencias para primero y segundo debate en el Congreso, por lo cual la Corte debe declarar exequible el mandato en forma condicionada, esto es, en el entendido de que el incremento patrimonial debe ser el “no justificado”, “toda vez que no es sensato pensar que el legislador pretenda sancionar los incrementos patrimoniales lícitos o justificados”. Además, al analizar el contenido de toda la ley quien la interprete deduce que se trata de conductas reprochables y no de actividades lícitas.

- El artículo 26 acusado, no extiende el fuero constitucional previsto en la Carta para los

funcionarios que juzga el Senado de la República, “la referencia que se hace en el numeral 2o. del artículo 175 de la Carta Política, tiene por objeto determinar el alcance de la expresión ‘indignidad por mala conducta’ contenida en dicha disposición, para ser aplicada (el concepto de indignidad) a los funcionarios que enuncia la norma demandada, por la autoridad que los deba juzgar disciplinariamente. Para los que gocen de fuero constitucional lo será el Senado y para los demás la autoridad que determine el ordenamiento jurídico.”

- En relación con el numeral 1o. del artículo 30 de la ley 200/95, materia de acusación, señala que la ley 190 de 1995 establece la inhabilidad para ejercer funciones públicas en los artículos 5 y 17, solamente, de cuya lectura se deduce que la inhabilidad como pena accesoria procede únicamente cuando se reúnen estos dos requisitos: “primero, que en el proceso penal se imponga una pena principal y, segundo, siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso penal la sanción accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas..... Por consiguiente, aunque la ley 200 de 1995 habla de inhabilidades se debe entender que cuando remite a la ley 190 de 195 estas se equiparan a la interdicción de derechos y funciones públicas que están claramente definidas en los tipos del régimen penal vigente.”

- La apoderada del Ministro de Defensa Nacional, considera que el artículo 175, en el aparte demandado, es un desarrollo pleno del inciso 3o. del artículo 217 de la Constitución, que estatuye un régimen disciplinario especial para los miembros de la Fuerza Pública, dada la misión que deben cumplir.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación en su concepto solicita a la Corte declarar exequible las disposiciones acusadas, por las razones que en seguida se resumen:

- Para efectos de la interpretación del numeral 4o. del artículo 25 de la ley 200/95, señala el Procurador que éste debe interpretarse en una forma sistemática, especialmente con lo dispuesto en el artículo 34 de la Carta, que sanciona el enriquecimiento ilícito, cuando implique perjuicio para el tesoro público o grave deterioro de la moral social. En consecuencia, atendiendo el contexto dentro del cual se encuentra la norma ha de entenderse que el incremento patrimonial es “aquel que se obtenga indebida e injustificadamente y no aquel otro al que se tiene acceso por medios lícitos.”

Así las cosas, el simple incremento patrimonial, sin contemplar los elementos subjetivos del dolo o culpa, no tendría cabida en un ordenamiento como el Código Disciplinario Unico, “pues en dicho estatuto se encuentra explícitamente proscrita la responsabilidad objetiva, como puede verificarse mediante la lectura del artículo 14, en cuyo texto se advierte que las faltas disciplinarias sólo son sancionables a título de dolo o culpa. De tal manera que una visión que integre la norma cuestionada a los principios rectores del Estatuto Disciplinario, entre los cuales se cuenta la culpabilidad, permite entender con claridad que lo tipificado como falta gravísima no es precisamente el incremento patrimonial de origen lícito”, sino el ilícito.

- El artículo 26, objeto de impugnación, también debe ser interpretado en forma sistemática, para concluir que “cuando el legislador se refiere a ciertos funcionarios que si bien ostentan una alta investidura estatal, no están amparados por el fuero disciplinario constitucional, no lo hizo con miras a extender dicho fuero, sino con la finalidad de indicar, en el campo sustantivo disciplinario, que tanto para los funcionarios constitucionalmente aforados como para los otros altos funcionarios, constituyen causal de mala conducta las faltas calificadas como gravísimas en el aparte de la norma acusada. Ello no significa, como lo sostiene el actor, la identificación de los procedimientos correspondientes ni mucho menos, la asignación para unos y otros funcionarios de las mismas autoridades investigadoras o juzgadoras.”

- El numeral 1o. del artículo demandado, “encuentra claro asidero en la legislación (arts. 5 y 17 ley 190/95) y, por tanto, no es válido hablar, como lo hace el demandante, de la introducción de un factor de ambigüedad que no permite una clara tipificación de faltas y sanciones”. Luego cita la sentencia C-631/96 proferida por esta Corte para demostrar que en materia disciplinaria pueden existir sanciones accesorias y que “hay una clara diferenciación entre la sanción accesoria de inhabilidad aplicada en virtud de un proceso penal y que se deriva de la interdicción del ejercicio de funciones públicas, que ha de contemplarse en cada tipo penal de los que prevén esta clase de sanciones”.

En lo que atañe al aparte demandado del artículo 175, manifiesta que es la misma Constitución la que en el artículo 217-3 establece el régimen especial disciplinario para los miembros de la fuerza pública, “el cual se justifica dada la condición en que se encuentran

tales funcionarios y la delicada misión que se les ha encomendado.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir sobre la demanda presentada por el ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de una ley.

b. El numeral 4o. del artículo 25 de la ley 200/95

En esta disposición se cataloga como falta gravísima la siguiente conducta : “El servidor público o el particular que ejerza funciones públicas, que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial”, lo cual es considerado por el actor como violatorio del Preámbulo y del artículo 13 de la Carta, por atentar contra un orden justo y ser una norma desproporcionada e irrazonable, por cuanto el incremento patrimonial puede ser el resultado de la propia remuneración que recibe el funcionario o de circunstancias lícitas ajenas al ejercicio de la función pública. En últimas lo que pide el demandante es que no se sancione disciplinariamente toda clase de incremento patrimonial, sino solamente el injustificado o ilícito.

Esta Corporación ha reiterado¹ que “el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandi en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado.”

También ha dicho que “uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada”.² Dicho principio está consagrado en nuestra Constitución como parte integrante del debido proceso, pues al tenor del artículo 29 de la Constitución, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”.

En el precepto que se cuestiona, ciertamente, no se señala en forma expresa cuál es el incremento patrimonial que constituye falta gravísima, lo que permite deducir al actor que sea tanto el lícito como el ilícito. Sin embargo esta interpretación no es acorde con las normas constitucionales ni con las del mismo ordenamiento al cual pertenece, como se verá en seguida.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Suprema corresponde al legislador señalar la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva. Igualmente, es obligación de todo servidor público declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas, antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite (art. 122 CP). El artículo 34 ibidem permite que mediante sentencia judicial se declare extinguido el dominio de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social ; el artículo 58 sólo protege la propiedad obtenida con arreglo a las leyes, es decir, en forma lícita ; el artículo 268 autoriza al Contralor General de la República para promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicios a los intereses patrimoniales del Estado ; y el artículo 278 asigna al Procurador General de la Nación la tarea de desvincular al funcionario público por derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones.

De la lectura de estos cánones constitucionales y teniendo en cuenta los principios de transparencia y moralidad que deben regir la función pública (arts. 122 y 109 CP), es fácil concluir que la norma demandada es fiel desarrollo de dichos mandatos y, al igual que la que tipifica el delito de enriquecimiento ilícito, son disposiciones en las que “se refleja el interés que le asiste al Estado no sólo de legitimar la adquisición de la propiedad, sino además de sanear la Administración pública, cuyo patrimonio se ve afectado por la conducta indebida de aquellos servidores que por el ejercicio de su cargo incrementan de manera injustificada su propio peculio con grave detrimento de la moral social.”³

Por otra parte, el artículo 14 del Código Disciplinario Unico, del cual forma parte la norma impugnada, dispone que “En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.” Lo cual está acorde con la Constitución, que también “proscribe las formas de responsabilidad

objetiva y exige un derecho penal de culpabilidad, pues el hecho punible, para ser sancionable, debe ser imputable a la persona como obra suya no sólo de manera objetiva (autoría material) sino también subjetiva (culpabilidad), en cuanto sujeto dotado de dignidad y libertad (CP.arts 1 y 16)”⁴

La culpabilidad es la misma responsabilidad plena, la cual comporta un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al servidor estatal la realización de un comportamiento disciplinario contrario a las normas jurídicas que lo rigen, dentro de un proceso que se ha de adelantar con la observancia de las reglas constitucionales y legales que lo regulan, garantizando siempre un debido proceso y el ejercicio pleno del derecho de defensa que le asiste al imputado.

El incremento patrimonial debe entonces ser demostrado, en el caso a que alude la disposición impugnada, por la autoridad competente para investigar y sancionar al servidor público, pues la carga de la prueba le corresponde al Estado. “El Estado debe entonces probar la existencia material del ilícito o del injusto típico, esto es, de los elementos que conforman su tipicidad y antijuridicidad, así como la responsabilidad subjetiva de la persona, esto es, la culpabilidad, pues una persona sólo puede ser condenada conforme a una ley preexistente y observando la plenitud de las formas del juicio (29 C.P.).”

Entonces del análisis sistemático de las normas precitadas se concluye que el incremento patrimonial a que alude el artículo objeto de impugnación, no puede ser el lícito, sino el que no tiene causa justificada, el indebido o ilícito.

No cree la Corte que deba extenderse en otras consideraciones pues dada la similitud que guarda la conducta prevista en la norma demandada en cuanto a su fundamento constitucional, finalidad y contenido con el delito de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, los argumentos que expuso la Corte en dicha oportunidad para declarar su exequibilidad resultan aplicables, y a ellos se remite.

Es oportuno observar que quien hace de ponente en el proceso bajo examen, dejó

consignado un salvamento de voto a propósito de la sentencia C-319/96, que se ocupó del enriquecimiento ilícito en sus dos modalidades. Aunque su criterio sobre el punto no ha variado, en acatamiento a lo decidido por la Corporación acoge su doctrina, pero procederá a consignar una aclaración de voto, reiterativo de la tesis sustentada en el proceso referido.

Finalmente, es pertinente anotar que el hecho de que la conducta a que alude la norma impugnada se identifique con el delito de enriquecimiento ilícito, ello no es causal de inconstitucionalidad, pues la acción disciplinaria es independiente de la penal, según lo establece el artículo 2o. inciso segundo de la ley 200 de 1995, cuya constitucionalidad fue declarada por esta Corporación en sentencia C-244/96.

En virtud de lo expuesto, la Corte declarará exequible el numeral 4o. del artículo 25 de la ley 200 de 1995, en forma condicionada, esto es, en el entendido de que el incremento patrimonial a que alude este precepto es el obtenido en forma injustificada o indebida o ilícita.

c. El aparte acusado del artículo 26 de la ley 200/95

Según este precepto las faltas gravísimas descritas en el artículo 25 del Código Disciplinario Unico, “constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2o. del artículo 175 de la Constitución Política, cuando fueren realizadas por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Contador General, Procurador General de la Nación, Auditor General y miembros del Consejo Nacional Electoral”, siendo la parte resaltada la demandada, por que según el demandante extiende el fuero constitucional a personas distintas de las enunciadas en la Carta.

No comparte la Corte el criterio del actor pues dicha norma debe interpretarse a la luz de los cánones constitucionales y, a pesar de ser evidente que adolece de fallas en su redacción, de ella no se deriva la conclusión invocada. La calificación de mala conducta que se vincula a las faltas “gravísimas” cuando son cometidas por cualesquiera de los funcionarios públicos que allí se mencionan, no tiene ninguna relación con el fuero constitucional instituido en favor de

algunos altos dignatarios del Estado para efectos de su investigación y juzgamiento, ni mucho menos significa que los servidores públicos que no gozan de fuero constitucional lo adquieran.

El fuero constitucional, como lo ha afirmado la Corte, “no es un privilegio y se refiere, de manera específica, al cumplimiento de un trámite procesal especial, cuyo propósito es el de preservar la autonomía y la independencia legítimas de aquellos funcionarios a los que ampara. Por ello, es posible que como consecuencia de su naturaleza -proceso especial-, algunas de las medidas que se adopten en ellos no correspondan con los procedimientos ordinarios, sin que ello implique discriminación alguna, o desconocimiento de disposiciones constitucionales, pues es la propia Carta la que concibe el fuero especial que cobija a los altos funcionarios del Estado.”⁵

Adviértase que en la norma demandada no se varían los jueces u organismos competentes para investigar o sancionar a los funcionarios públicos mencionados y tampoco se modifica el procedimiento instituido para tal fin.

Ahora bien: el artículo 175 de la Constitución al señalar algunas reglas que deben observarse en los juicios que se sigan en el Senado, establece en su numeral 2o. que “si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena”.

Por su parte, el artículo 174 ibidem, señala que corresponde al Senado de la República conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”. (subrayas fuera de texto)

Y a la Cámara de Representantes le compete según el numeral 3o. del artículo 178 de la Constitución, “Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República, o a quien haga sus veces, los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.”

Así las cosas, la expresión “para los efectos señalados en el numeral 2o. del artículo 175 de la Constitución Política” a que alude la norma demandada ha de entenderse referida única y exclusivamente a los funcionarios que se enuncian en el artículo 174 del Estatuto Superior, puesto que los demás funcionarios públicos que aparecen citados en el precepto acusado, no son sujetos pasibles de investigación y juzgamiento por las Cámaras y, en consecuencia, no están cobijados por dicho precepto constitucional.

La calificación de mala conducta que en la norma impugnada se atribuye a las faltas gravísimas cuando son cometidas por funcionarios de la más alta investidura, es tarea propia del legislador, pues sólo a él compete determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124 C.N.). Obsérvese además que el precepto acusado respeta el principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, como lo ordena el artículo 29 de la Ley Suprema.

Sobre la necesidad de que sea el legislador quien predetermine o describa claramente los comportamientos que constituyen causal de mala conducta como garantía plena del principio de tipicidad y legalidad, dijo la Corte al declarar inexecutable el aparte del artículo 259 de la ley 5/92, que autorizaba a las Cámaras para calificar como de mala conducta la no presentación oportuna de informes por parte de los funcionarios responsables: “en este caso este requisito (principio de tipicidad) no se cumple por cuanto la calificación como mala conducta de un determinado comportamiento de un funcionario no viene predeterminada por la ley sino que está sujeta a la discreción de las Cámaras, que ex post facto pueden calificar la conducta del funcionario de mala conducta. Nótese en efecto que la norma no define la omisión como mala conducta sino que simplemente señala que ésta puede ser calificada como tal por las Cámaras. De esa manera no sólo se violan los principios de legalidad e igualdad en el campo disciplinario sino que el Congreso se atribuye funciones disciplinarias de otros órganos, pues no le corresponde a ese cuerpo representativo calificar disciplinariamente la conducta concreta de un servidor público que no le está

jerárquicamente subordinado sino que su atribución es la de definir, de manera general, la ley disciplinaria. Por ello la Corte declarará inexecutable la atribución de las Cámaras de calificar en concreto la conducta de un determinado funcionario como de mala conducta.”⁶

El mismo constituyente describe unos comportamientos que pueden constituirse en causal de mala conducta, como se lee en el párrafo segundo del artículo 180 que dice: “El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.”

Para terminar no sobra señalar que en relación con los funcionarios a que alude la primera parte del artículo 26, esto es, quienes gozan de fuero constitucional, deben hacerse consideraciones distintas a las aquí reseñadas, pues su situación difiere sustancialmente. Sin embargo, la Corte no entra a estudiar este aparte de la disposición por no haber sido objeto de demanda.

En razón de lo expuesto, la Corte procederá a declarar executable solamente lo impugnado del artículo 26 de la ley 200 de 1995, por no infringir la Constitución.

d. El aparte acusado del numeral 1o. del artículo 30 de la ley 200/95

En esta disposición se establece que son sanciones accesorias “las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagrados en la ley 190 de 1995”. Normatividad que, a juicio del actor, viola el artículo 29 de la Constitución por cuanto desconoce el principio de legalidad de las faltas y sanciones por que la ley 190/95 “no hace referencia clara a inhabilidades como consecuencia de sanciones disciplinarias sino a interdicción de funciones públicas como consecuencia de sanciones de orden penal.”

Las penas tanto en el proceso penal como en el disciplinario, pueden ser principales y accesorias. Las principales, como su nombre lo indica, operan en forma autónoma o independiente, es decir, sin sujeción a otras. En cambio, las accesorias derivan su existencia de las principales.

El calificativo de sanción accesoria que en la norma acusada se les otorga a las inhabilidades

consagradas en la ley 190/95, no puede interpretarse como lesivo de normas superiores, puesto que ha sido establecido por el legislador dentro de la órbita de su competencia. Entonces si el demandante considera que en la ley a la que se remite el precepto impugnado, las inhabilidades allí enunciadas vulneran el principio de legalidad, serían tales disposiciones no demandadas en este proceso, las que podrían contrariar la Constitución en caso de llegar a comprobarse lo afirmado por el actor, mas no la norma aquí acusada.

Sin embargo, es conveniente aclarar al actor que en la ley 190 de 1995, solamente dos artículos consagran inhabilidades : el artículo 5 en su inciso segundo y el artículo 17. En el primero se instituye una inhabilidad de tres años para el empleado público que haya ocultado información o aportado documentación falsa para sustentar lo reseñado en la hoja de vida. Y en el segundo se establece una inhabilidad para ejercer funciones públicas aplicable a los servidores estatales a que alude el inciso 1o. del artículo 123 de la Constitución, que sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado.

Estas disposiciones ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Corte, así: en la sentencia C-631/96, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, se declaró exequible el inciso segundo del artículo 5 de la ley 190/95, “bajo el entendido de que la inhabilidad allí prevista constituye una sanción accesoria que debe ser impuesta a través del correspondiente proceso penal o disciplinario”. Y en la sentencia C-038/96, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, se declaró inexecutable el aparte del artículo 17 de la misma ley, que dice: “sin perjuicio del derecho de rehabilitación que contempla el Código de Procedimiento Penal y en concordancia con el inciso final del artículo 28 de la Constitución Política.”

Es de anotar que la Corte aceptó la existencia de sanciones accesorias, concretamente la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, siempre y cuando éstas se impongan dentro de un proceso penal o disciplinario, adelantado conforme a las ritualidades establecidas para ellos y respetando todas las garantías del debido proceso. Son estos algunos apartes de la sentencia primeramente citada:

“La sanción consistente en la inhabilitación mencionada, constituye una pena accesoria, que es consecuencia de la responsabilidad deducida dentro del correspondiente proceso penal o

disciplinario, y que comporta naturalmente la imposición de una pena principal. Y juzgada la conducta penal o disciplinaria y, establecida por consiguiente la correspondiente responsabilidad, se ha asegurado dentro de la respectiva actuación procesal el derecho al debido proceso, que cubre tanto a la imposición de la pena principal como la de la accesoria.”

Ante esta circunstancia, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del numeral 1o. del artículo 30 de la ley 200 de 1995, por no contrariar norma superior alguna.

e. El artículo 175 de la ley 200/95

De acuerdo con este artículo “En los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública se aplicarán las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento señalado en este código, cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación.” El actor considera que el aparte resaltado lesiona el artículo 13 de la Constitución, al excluir a los miembros de la fuerza pública de la aplicación de la restante preceptiva disciplinaria, aparentemente sin justificación objetiva y razonable, pues “independientemente de su formación especializada, del rigor monástico y jerárquico que caracteriza sus organizaciones”, es importante que la fuerza pública “comience también por vía de las nuevas indicaciones disciplinarias, a familiarizarse con los valores que nutren la nueva Carta Fundamental”. A pesar de que el demandante sólo acusa un aparte de la norma, la Corte se pronunciará sobre todo el artículo pues para decidir es necesario analizarlo en su integridad.

La ley 200 de 1995 que contiene el denominado Código Disciplinario Unico, señala en su artículo 20 cuáles son los destinatarios de la misma, así: “Los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de la lucha ciudadana contra la corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política.”

Tal disposición que debe interpretarse en concordancia con la norma demandada y con el

artículo 177 del mismo ordenamiento, que reza : “Esta ley regirá cuarenta y cinco (45) días después de su sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los personeros, por las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria; se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este código.....” (subrayas fuera de texto).

Estos dos preceptos legales han sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, al resolver demandas contra ellos y se han declarado exequibles.(ver sents. C-280/96, C-286/96 y C-341/96)

En relación con la unificación de estatutos y su obligatoriedad para todos los servidores públicos excepto los regidos por normas especiales, como son los miembros de la Fuerza Pública, afirmó la Corte que “si el legislador pretendía por medio del CDU (Código Disciplinario Unico) unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas en la Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes (CP art. 178) o de los miembros de la Fuerza Pública, pues en este caso la propia Carta establece que ellos están sujetos a un régimen disciplinario especial (CP arts. 217 y 218), debido a las particularidades de la función que ejercen.....”.

En efecto : la facultad del legislador para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la Fuerza Pública (fuerzas militares y policía nacional), proviene de la misma Constitución, concretamente de los artículos 217 y 218 en cuyos apartes pertinentes se lee:

“La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.” (art. 217 inciso 2o.) Y en el inciso 1o. del

artículo 218 se alude al de la Policía Nacional en estos términos: “La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

¿Pero qué significa tener un régimen especial de carácter disciplinario?. Simplemente que existe un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de personas, en este caso a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que se distinguen de las que rigen para los demás servidores del Estado, debido a la específica función o actividad que les corresponde cumplir. Dicho régimen por ser especial prevalece sobre el general u ordinario, en este caso, sobre el Código Disciplinario Unico.

Sin embargo, la norma demandada parcialmente, deja vigentes las disposiciones disciplinarias de carácter sustantivo que rigen a la Fuerza Pública y que están contenidas en tales estatutos especiales, disponiendo que éstas deberán aplicarse con observancia de los principios rectores contenidos en el Código Disciplinario Unico y siguiendo el procedimiento señalado en el mismo, lo cual no vulnera la Constitución, pues la remisión en estos aspectos no significa desconocimiento del régimen especial.

Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal.

No sucede lo mismo con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones, pues éste sí puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos, de ahí que el legislador haya decidido establecer uno sólo, el consagrado en el Código Disciplinario Unico.

En relación con este tema expresó la Corte en reciente sentencia (C-088/97), al referirse a la misma norma que es hoy objeto de acusación, “La salvedad que hizo el legislador obedeció, presumiblemente, a la idea de mantener un régimen especial disciplinario para la fuerza pública, en lo que concierne a los aspectos sustanciales, en atención a las especiales

características de las funciones y actividades que cumplen sus miembros, que pueden ofrecer diferencias sustanciales con las que desarrollan el resto de los servidores del Estado. No obstante la conservación de dicho régimen excepcional para la fuerza pública, en los aspectos de orden sustancial propios de su estatuto disciplinario, el legislador consideró que debía establecer una unidad en los procedimientos para la determinación de la responsabilidad disciplinaria, por considerar que los aspectos procesales pueden ser materia de regulaciones comunes que, por tanto, pueden ser aplicables por igual para investigar y sancionar la conducta de cualquier servidor público que incurra en falta disciplinaria.” (M. P. Antonio Barrera Carbonell)

La existencia de estatutos especiales no impide al legislador incluir en ellos normas que se identifican con las de estatutos de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, por el contrario, si ellas sustentan su contenido la reiteración es pertinente. Los principios rectores del proceso disciplinario -debido proceso, principio de legalidad, principio de favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, etc.- deben necesariamente identificarse, cualquiera que sea el régimen al que se pertenezca, pues se han instituido para garantizar al servidor público, objeto de investigación, el respeto de sus derechos constitucionales en el adelantamiento del proceso respectivo.

Como lo que pretende el demandante es que se elimine el régimen especial y, en consecuencia, se aplique la totalidad de las normas del Código Disciplinario Unico a los miembros de la Fuerza Pública, basta recordar, como ya se expuso en párrafos anteriores, que es la misma Constitución la que autoriza al legislador para expedir el régimen especial disciplinario aplicable a los miembros de la Fuerza Pública ; y que el legislador, de acuerdo con una política preestablecida, goza de autonomía y cierta discrecionalidad para describir las conductas que constituyen falta disciplinaria, las sanciones imponibles y el procedimiento que ha de seguirse para su aplicación, siempre y cuando con este comportamiento no vulnere normas superiores. Ante estas circunstancias mal podría el legislador desconocer la Constitución y ordenar la abolición del citado régimen especial.

La aplicación de normas sustanciales con procedimientos especiales, deberá hacerse por las

instancias competentes señaladas en los ordenamientos correspondientes.

Así las cosas, no encuentra la Corte que le asista razón al accionante y, en consecuencia, el artículo 175 de la ley 200 de 1995 será declarado exequible por no vulnerar norma constitucional alguna.

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

R E S U E L V E :

Segundo : Declarar EXEQUIBLE el aparte que dice: “....Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Contador General, Procurador General e la Nación, Auditor general y miembros del Consejo Nacional Electoral”, del artículo 26 de la ley 200 de 1995

Tercero : Declarar EXEQUIBLE el numeral 1o. del artículo 30 de la ley 200 de 1995.

Cuarto : Declarar EXEQUIBLE el artículo 175 de la ley 200 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-310/97

Referencia: Expediente D-1515

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25-4, 26 inciso primero (parcial), 30-1, y 175 (parcial) de la Ley 200 de 1995 -Código Disciplinario Unico-

Nos remitimos -en lo pertinente- a los argumentos expuestos a propósito de la sentencia C-319 de 1996, los que reiteramos en el presente caso.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

1 Sents. C-195/93, C-280/96, C-306/96, entre otras

2 ibidem

3 sent. C-319/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

5 Sent. C-245/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sent. C-386/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero