C-338-96

Sentencia C-338/96

CONSULTA-Término máximo para decidir

El término máximo para decidir la consulta, seis (6) meses, a partir del recibo del expediente por el superior, es razonable y se ajusta a la Constitución en la medida en que garantiza que el proceso disciplinario se desarrolla dentro de precisos términos procesales que deben ser cumplidos estrictamente (art. 29). La modalidad del silencio administrativo que la norma contiene, cuando dispone que si transcurrido el aludido término "no se hubiere proferido la respectiva providencia quedará en firme el fallo materia de la consulta y el funcionario moroso será investigado disciplinariamente" resulta beneficiosa para el disciplinado, en cuanto le exige al funcionario que conoce de la consulta la emisión de un pronunciamiento dentro de un plazo perentorio, y si no lo hace se produce una decisión ficta o presunta, consistente en la confirmación de la respectiva providencia, que agota la vía gubernativa y abre por consiguiente la vía contenciosa administrativa. El no señalamiento de plazo, podría interpretarse en el sentido de que la autoridad correspondiente puede ilegalmente dilatar indefinidamente la resolución del trámite de la consulta, con lo cual se atentaría contra el interés público y contra los derechos del disciplinado, quien naturalmente tiene interés en que se defina su situación jurídica desde el punto de vista disciplinario.

Referencia: Expediente D-1149

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 109 de la Ley 200 de 1995.

Actor: Carmen Veloza Monteira y Otro.

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., agosto primero (1º) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con

la demanda presentada por los ciudadanos Carmen Lucía Veloza Monteira y Jorge Fernando Ramírez Escobar, contra el artículo 109 de la Ley 200 de 1995, afirmando su competencia de conformidad con lo dispuesto por el art. 241-4 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada:

LEY 200 DE 1995

POR LA CUAL SE ADOPTA EL CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

El Congreso de Colombia ,

DECRETA:

Artículo 109. CONSULTA. Se establece el grado jurisdiccional de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Si transcurridos seis (6) meses de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia quedará en firme el fallo materia de la consulta y el funcionario moroso será investigado disciplinariamente.

III. LA DEMANDA.

Consideran los actores que la norma acusada viola los artículos 4, 13 y 29 de la Constitución, con fundamento en las consideraciones que textualmente expone en su demanda, así:

“….La Constitución Política consagra que el DEBIDO PROCESO debe aplicarse a toda clase de actuación judicial y administrativa, es así que en nuestro concepto se viola este mandato constitucional, por cuanto la administración ya le siguió un proceso al investigado, para concluir si debe o no ser sancionado el respectivo funcionario. Es mas, si no se tiene certeza de que determinada conducta es constitutiva de falta disciplinaria pues debe abrirse una indagación preliminar”.

“Lo cual significa que la administración cuenta con todos los medios posibles para investigar y sancionar, en cambio el investigado a pesar de contar con garantías procesales la potestad

investigativa la tiene la administrativa".

"No es equitativo ni justo que después de haber iniciado una indagación preliminar, posteriormente una investigación disciplinaria formal en donde se profiere una decisión, ésta quede en suspenso por seis (6) meses más".

"Se vulnera el principio de COSA JUZGADA ya que nadie puede ser investigado dos veces por un mismo hecho".

"Se vulnera el principio de la REFORMATIO IN PEJUS pues si la decisión consiste en no sancionar al funcionario, no podría la administración entrar a hacer más gravosa la situación del investigado, en contrario, si este resulta sancionado cuenta con los elementos procesales para tratar de cambiar la decisión, como sería el caso de la interposición de el recurso de apelación":

"Si se llegare a admitir este recurso de CONSULTA contemplado en el CODIGO DISCIPLINARIO UNICO, dónde quedaría el principio de INDUBIO PRO REO? mediante el cual toda duda debe resolverse en favor del investigado, en tal situación se desconoce completamente este principio universal de derecho":

"Además la Constitución Política nos dice que todos somos iguales ante la ley, esta igualdad consiste; en que las partes dentro del proceso tienen los mismos derechos y oportunidades".

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Por impedimento del Señor Procurador General de la Nación, que fue aceptado por la Corte, rindió el correspondiente concepto el señor Viceprocurador, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 109, con fundamento en los siguientes argumentos:

– Los actores parten de una base equivocada con respecto al trámite procedimental que rigen las actuaciones disciplinarias, al considerar irregular no dar por terminado el proceso cuando deba operar la consulta prevista en la disposición acusada. Es decir, que según los demandantes la consulta es una instancia que tiene lugar después de haberse surtido las etapas propias de todo proceso sancionatorio; de ahí que aludan a un doble proceso por una misma causa que sería violatorio del principio al debido proceso.

– Hecha la precisión anotada, dice el Viceprocurador:

“Para desatar la cuestión planteada por los actores se impone recordar en primer lugar que el artículo 31 constitucional, que para este colaborador integra con el artículo 29 y otros de la Carta el plexo de las garantías fundamentales del proceso judicial y administrativo, consagra la opción de la apelación o de la consulta, salvo las excepciones que determine la ley, respecto de toda sentencia. No obstante en la norma superior no se avanza noción de la apelación ni de la consulta, por lo cual el legislador utiliza sus nociones generadas por la cultura jurídica, al punto. La apelación -que no es tema de este proceso- tiene su referencia en el artículo 29 ibídem en cuanto otorga como derecho fundamental el impugnar la sentencia condenatoria y para el superior, la limitación de la no reformación gravosa frente al condenado apelante único (art. 31 C.P.). La consulta está reconocida como grado jurisdiccional, es decir, como expresión de la potestad pública y no resortada de la impugnación del afectado, y, así, entonces, opera como expresión de la soberanía (art. 3o.), de la función pública jurisdiccional o administrativa (art. 228, 116 id.) propia del Estado, a punto tal que la providencia sometida a consulta en los términos y con las excepciones legales, no adquiere la eficacia constitucional por efecto del derecho -principio- efecto consagrado en el artículo 29 superior de la cosa juzgada o “a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”, o de no repetición del juicio, a menos que la ley admita recursos extraordinarios contra el fallo ejecutoriado formalmente”.

– La norma acusada, agrega el Viceprocurador, no viola la Constitución, por la circunstancia de que se consagre un lapso de seis meses al superior jerárquico para proveer “porque la decisión del inferior no está ejecutoriada sino se desata la consulta, por lo que la mora en decidirla implica la clausura del grado jurisdiccional sobre la sentencia y la investigación disciplinaria al responsable moroso”, de modo que se opera una especie de silencio administrativo positivo, en virtud del cual la providencia consultada adquiere firmeza.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Los cargos de la demanda.

1.1. Concreción de los cargos.

No obstante la confusa redacción de la demanda en punto al concepto de la violación, la

Corte interpreta que los demandantes consideran que la norma acusada viola el debido proceso, porque: la norma acusada prolonga la definición del proceso disciplinario, en razón de la consulta, por el término de seis (6) meses adicionales de los cuales dispone el superior de quien falló el proceso para decidir ésta; se viola el principio de la cosa juzgada, al instituir la consulta con respecto a una decisión ya adoptada; se vulnera el principio de la reformatio in pejus, dado que si la decisión es de no sancionar la administración hace mas gravosa la situación del investigado, cuando impone la sanción o la incrementa, pues si éste resulta sancionado cuenta con el recurso de apelación y, por último, de admitirse la consulta se desconoce el principio indubio pro reo que exige resolver toda duda en favor del procesado.

2. La naturaleza jurídica y los fines de la consulta

En la sentencia C-153/951 la Corte precisó la naturaleza jurídica y los fines de la consulta en los siguientes términos:

“La consulta, a diferencia del recurso de apelación, es una institución procesal en virtud de la cual el superior jerárquico del juez que ha dictado un providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar oficiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo corregir o enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con miras a lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo. La competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida”.

“La consulta opera por ministerio de la ley y, por consiguiente, la providencia respectiva no queda ejecutoriada sin que previamente se surta aquélla. Por lo tanto, suple la inactividad de la parte en cuyo favor ha sido instituida cuando no se interpone por ésta el recurso de apelación, aunque en materia laboral el estatuto procesal respectivo la hace obligatoria tratándose de entidades públicas”.

“La consulta se consagra en los estatutos procesales en favor o interés de una de las partes. No se señalan en la Constitución los criterios que el legislador debe tener en cuenta para regularla; sin embargo, ello no quiere decir que esté habilitado para dictar una

reglamentación arbitraria, es decir, utilizando una discrecionalidad sin límites, pues los derroteros que debe observar el legislador para desarrollar la institución emanan, como ya se dijo, precisamente de la observancia y desarrollo de los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución".

"Del examen de los diferentes estatutos procesales que regulan la consulta, deduce la Corte que ella ha sido instituida con diferentes propósitos o fines de interés superior que consultan los valores principios y derechos fundamentales constitucionales……".

Anteriormente, en la sentencia C-055/932 había afirmado la Corte, "que ésta es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica que se trate"

3. La situación concreta.

3.1. Los procesos disciplinarios, cuando se trate de falta leve, son de única instancia. En el evento de la comisión de falta calificada como grave o gravísima "el jefe de la dependencia o de la seccional o regional correspondiente fallará el proceso en primera instancia en cuyo caso la segunda instancia le compete al nominador" (art. 61 Ley 200/95).

3.2. En los términos y condiciones previstos en los arts. 96 a 108 de la ley 200/95, contra las decisiones disciplinarias proceden los recursos de reposición, apelación y queja.

3.3. En cuanto al grado jurisdiccional de consulta dicha ley establece lo siguiente:

– Según la norma acusada la consulta se establece "en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Si transcurridos seis (6) meses de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido decisión que desate la consulta quedará en firme la respectiva providencia "y el funcionario moroso será investigado disciplinariamente".

– "Son consultables los fallos absolutorios de primera instancia y los que impongan como sanción amonestación escrita".

“En relación con la consulta dentro de la ejecutoria del fallo absolutorio el disciplinado podrá solicitar mediante petición debidamente fundamentada, su confirmación” (art. 110).

3.4. La Corte estima que la norma acusada es exequible, por las siguientes razones:

3.4.1. En relación con el principio de la doble instancia la Corte, en la citada sentencia C-153/95, expresó lo siguiente:

“El principio de la doble instancia como regla general, reconocido antes a nivel legal, tiene en la Constitución Política una consagración expresa en los arts. 29, 31 y 86. La segunda de estas disposiciones de modo general regula el principio y prohibe además la reformatio in pejus en los siguientes términos:

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

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

“Se desprende del anterior contenido normativo que el principio de la doble instancia, soportado en el mecanismo de impugnación a través de la apelación y en la institución de la consulta, no tiene un carácter absoluto, en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea susceptible de ser apelada o consultada, pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad. En tal virtud, so pretexto de ejercer la competencia que emana de la referida disposición, no le es dable al legislador al regular la procedencia de la apelación o de la consulta establecer tratos diferenciados que carezcan de una legitimación objetiva, en cuanto a los fundamentos de hecho y de derecho que los justifican, su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad”.

Conforme a las anteriores consideraciones estima la Corte que la institución y regulación de la consulta en la norma acusada, en principio, no viola la Constitución, porque tiene su fundamento en el art. 31.

3.4.2. En cuanto al cargo formulado por la prolongación del proceso disciplinario, con motivo

de la consulta, considera la Corte que corresponde al legislador en desarrollo del principio del debido proceso señalar las etapas procesales y los trámites que corresponden a las actuaciones judiciales y administrativas; por lo tanto, es del resorte de aquél tanto la institucionalización de la consulta en dicho proceso como el señalamiento del término dentro del cual ella debe surtirse.

El término máximo para decidir la consulta, seis (6) meses, a partir del recibo del expediente por el superior, es razonable y se ajusta a la Constitución en la medida en que garantiza que el proceso disciplinario se desarrolla dentro de precisos términos procesales que deben ser cumplidos estrictamente (art. 29). La modalidad del silencio administrativo que la norma contiene, cuando dispone que si transcurrido el aludido término "no se hubiere proferido la respectiva providencia quedará en firme el fallo materia de la consulta y el funcionario moroso será investigado disciplinariamente" resulta beneficiosa para el disciplinado, en cuanto le exige al funcionario que conoce de la consulta la emisión de un pronunciamiento dentro de un plazo perentorio, y si no lo hace se produce una decisión ficta o presunta, consistente en la confirmación de la respectiva providencia, que agota la vía gubernativa y abre por consiguiente la vía contenciosa administrativa. El no señalamiento de plazo, podría interpretarse en el sentido de que la autoridad correspondiente puede ilegalmente dilatar indefinidamente la resolución del trámite de la consulta, con lo cual se atentaría contra el interés público y contra los derechos del disciplinado, quien naturalmente tiene interés en que se defina su situación jurídica desde el punto de vista disciplinario.

Adicionalmente, la norma prevé sanciones disciplinarias por la mora del funcionario en resolver la consulta, lo cual se encuentra conforme con los principios constitucionales de celeridad, eficiencia y eficacia, que asegura el cumplimiento de los términos procesales en las actuaciones administrativas (arts. 29 y 209 C.P.).

3.4.3. Con respecto a los restantes cargos observa la Corte:

a) No se viola el principio de la cosa juzgada, porque siendo procedente la consulta aún no hay decisión definitiva de la cual se pueda predicar dicho efecto.

b) No se vulnera el principio de la prohibición de la reformatio in pejus, si se tiene en cuenta que corresponde al legislador determinar si la decisión de instancia puede ser apelada o consultada. La reformatio in pejus únicamente opera según el art. 31 cuando se hace mas

gravosa la pena impuesta, cuando el condenado sea apelante único; situación que no se da en el caso de la consulta en que por ministerio de la ley el superior de quien dictó la providencia objeto de ésta tiene una amplia competencia para revisarla y adoptar la decisión correspondiente a la respectiva instancia. En estas condiciones, en virtud de la consulta si es posible que se pueda agravar la pena impuesta al disciplinado, porque según la norma acusada aquélla ha sido establecida "en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales", es decir, con miras a tutelar no sólo el interés general y la legalidad abstracta sino los derechos y garantías fundamentales de las personas disciplinadas.

c) No se viola el principio indubio pro reo porque la decisión consultada no tiene el carácter de definitiva; sólo cuando se resuelve la consulta o se produce el silencio que la norma acusada regula es procedente que dicha decisión adquiera tal carácter. En tal virtud, la decisión primaria, sujeta a posterior revisión en consulta, en modo alguno tiene la virtud de crear una situación jurídica particular que haga aplicable en beneficio del disciplinado el aludido principio.

Conforme con lo expuesto se declara exequible la norma acusada, porque ella no viola los preceptos invocados por los actores ni ninguna otra norma de la Constitución.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 109 de la Ley 200 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.