

Sentencia C-555/01

PROCESO DISCIPLINARIO-Oportunidad para controvertir la prueba

PROCESO DISCIPLINARIO-Oportunidad para rendir exposición espontánea

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Garantía en etapas

DERECHO DE CONTRADICCION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Oportunidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTOS-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Límites

A pesar de la libertad de configuración que le compete para ello, el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN DEBIDO PROCESO-Oposición a decisiones

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESO DISCIPLINARIO-Conocimiento de decisiones/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESO DISCIPLINARIO-Notificaciones

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESO DISCIPLINARIO-Comunicación al interesado

La simple comunicación del auto que inicia la investigación preliminar, cuando ésta tiene lugar, o de lo contrario del auto que inicia la investigación disciplinaria, en manera alguna garantiza al disciplinado la posibilidad de concurrir al trámite para solicitar pruebas, controvertir las aducidas, y en general ejercer su derecho de defensa en estos estadios procesales, toda vez que las normas del Código Disciplinario Único no señalan de manera precisa la forma en la cual deben realizarse las “simples comunicaciones”, por lo cual no se asegura que sean efectivamente conocidas, ni que el contenido de las decisiones que

pretenden “comunicar” pueda ser controvertido. Tampoco dichas normas indican cuándo han de producirse dichas comunicaciones, ni a partir de qué fecha deben entenderse surtidas.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESO DISCIPLINARIO-Notificación personal o por edicto

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Notificación personal de primera decisión

PRINCIPIO DE CONTRADICCION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Notificación personal o por edicto

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 80, 84, 130 y 147 parciales de la Ley 200 de 1995.

Actor: Jorge Pino Ricci

Temas:

Debido proceso, principio de contradicción y notificación de providencias en el proceso disciplinario.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, treinta y uno (31) de mayo de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Pino Ricci presentó demanda contra los artículos 80, 84, 130 y 147 parciales de la Ley 200 de 1995.

Por auto de tres (3) de noviembre de dos mil (2000), el entonces magistrado sustanciador,

doctor Alejandro Martínez Caballero, admitió la demanda presentada en contra los artículos 80, 130, y 147 parciales de la Ley 200 de 1995, y la rechazó respecto del artículo 84, por existir cosa juzgada constitucional sobre esa disposición. En consecuencia, ordenó fijar en lista las normas acusadas, comunicar la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con el objeto de que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. Así mismo, ordenó dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

El texto de las disposiciones parcialmente acusadas es el siguiente dentro del cual se subrayan la expresiones demandadas:

LEY 200 DE 1995

(Julio 28)

“Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”

(...)

“Artículo 80. - Principio de contradicción. El investigado tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria para controvertir las pruebas que se alleguen en su contra y solicitar la práctica de pruebas.

Por tanto, iniciada la indagación preliminar o la investigación disciplinaria se comunicará al interesado para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa”.

“Artículo 130.- Oportunidad para controvertir la prueba. El investigado podrá controvertir la

prueba a partir del momento de la notificación del auto que ordena la investigación disciplinaria”.

“Artículo 147.- Oportunidad para rendir exposición. Quien tenga conocimiento de la existencia de una investigación disciplinaria en su contra y antes de que se le formulen cargos, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba la exposición espontánea; aquel la recibirá cuando considere que existen dudas sobre la autoría de la falta que se investiga. En caso contrario negará la solicitud con auto de trámite.”

### III. LA DEMANDA.

A juicio del actor, las normas acusadas quebrantan los preceptos contenidos en los artículos 21 y 29 de la Constitución Política.

Comienza la demanda por señalar que en el artículo 29 superior el Constituyente estableció las garantías que aseguran la observancia del debido proceso, las cuales tienen vigencia no sólo en el derecho penal, sino también en el administrativo. Continúa indicando que los derechos de defensa y de contradicción consignados en el artículo constitucional mencionado, consagran concretamente la garantía del sindicado de presentar y solicitar la práctica de pruebas y controvertir aquellas que se alleguen en su contra. Agrega que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, establecen en su articulado “el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías por un juez o tribunal imparcial, para la sustanciación de cualquier acusación que se formule contra ella”.

Considera que los principios de celeridad y eficacia de los procedimientos no pueden “servir de título suficiente para sacrificar uno de los pilares del estado de derecho cual es la presunción de inocencia que solo puede desvirtuarse luego de una actividad probatoria concienzuda en la que se haya, no solo permitido, sino patrocinado la intervención del investigado solicitando pruebas y contravirtiendo las allegadas, contrainterrogando testigos, y aportando nuevos elementos de juicio para que se llegue a la verdad real.” En su sentir, esta actividad probatoria a que hace referencia, es especialmente importante dentro de los procesos disciplinarios, toda vez que en este caso la potestad sancionadora “se erige sobre tipos legales más abiertos y discrecionales que los del derecho penal... Por esa razón, la observancia del debido proceso debe ser absolutamente estricta... porque el riesgo de

arbitrariedad y abuso del poder está más latente que en el proceso penal que se adelanta ante un juez imparcial.”

Por lo anterior, encuentra contraria a los postulados que sustentan el Estado de Derecho, una norma que, como la contenida en el artículo 147 de la Ley 200 de 1995, “faculta al funcionario investigador para negarse a recibir el testimonio de la persona a la cual investiga antes de la formulación de cargos, sin ninguna justificación valedera.” Esta situación es especialmente grave, arguye la demanda, pues una vez formulados los cargos la presunción de inocencia desaparece dando lugar a la presunción de culpabilidad que el disciplinado deberá desvirtuar.

En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 80 y 130, advierte que el Código Disciplinario Único contempla la notificación personal únicamente respecto del auto de cargos, el que niega pruebas, el que niega el recurso de apelación y los fallos. Esto hace que durante la actividad probatoria que se lleva a cabo con anterioridad a la expedición del pliego de cargos y que es absolutamente fundamental para definir la culpabilidad del investigado, no haya garantía para su intervención, pues la Ley 200 de 1995 “no establece el deber de notificarlo personalmente del inicio de la indagación preliminar, ni de la apertura de la investigación disciplinaria.” Por ello, al decir el artículo 80 que al investigado solamente se le “comunicarán” las averiguaciones que se estén adelantando en su contra, desconoce el derecho de defensa y de contradicción.

En relación con lo anterior, estima el demandante que “las comunicaciones y los avisos son mecanismos procesales de información que las entidades públicas utilizan sin formalidad o ritualidad, incapaces de dar la más mínima certeza de que el destinatario de la comunicación efectivamente fue enterado de lo que se pretendía informar.”

Finalmente, el demandante afirma que al permitir la ley que la vinculación del funcionario al proceso se realice mediante una simple comunicación o aviso, patrocina la vulneración del derecho a la honra, puesto que en la mayoría de los casos, el disciplinado sólo tiene conocimiento de la investigación que se sigue en su contra a través de los medios masivos de comunicación. Con ello, a su juicio, “se permite que la honra de una persona sea puesta en entredicho mucho antes de haber sido condenada.”

Concluye entonces, que el mecanismo de la “comunicación” consagrado en el Código

Disciplinario Unico para que el implicado se entere de una investigación en su contra, constituye un mecanismo exiguo que le impide defenderse y controvertir las pruebas que lo inculpen, y que desconoce la presunción de inocencia.

#### IV- INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos intervino en el proceso en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. En primer lugar, considera que el actor yerra cuando señala que al momento de formularse el pliego de cargos, el funcionario ya tiene una idea sobre la conducta del procesado y ha presumido su responsabilidad. Tampoco coincide con el demandante cuando éste señala que el disciplinado debe ser notificado personalmente al momento de la investigación preliminar. Precisa que el contexto general de la Ley 200 de 1995 está orientado a revestir de garantías al procesado, de manera que se le reconoce el derecho a conocer la actuación procesal y a controvertir las pruebas tanto en la indagación preliminar como en la investigación. Afirma que el investigado puede solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes en la etapa de indagación preliminar, antes de que se formulen los cargos y durante el término de los descargos. Así, indica, desde esta etapa queda asegurado el principio de contradicción.

Concluye su intervención señalando que en cuanto a los artículos 84, 130 y 147 de la Ley 200 de 1995, ya hubo pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, contenido en la Sentencia C-430 de 1997, en la cual se declaró exequible el artículo 130, e inexecutable la expresión acusada del artículo 147. Explica también que mediante sentencia C-892 de 1999, la Corte declaró inexecutable la expresión “solo” contenida en el artículo 84 de la misma ley.

#### VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en su concepto de rigor, solicita a la Corte declarar exequible el inciso segundo del artículo 80 acusado, “bajo el entendido que la comunicación que allí se ordena debe surtirse mediante el acto de notificación personal al

imputado, y en su defecto, mediante edicto". Igualmente, solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-430 de 1997, que declaró exequible el artículo 130 e inexecutable la parte acusada del artículo 147 de la ley 200 de 1995.

Comienza por señalar que no cabe duda respecto de la operancia de la cosa juzgada constitucional en relación con los artículos 130 y 147 del Código Disciplinario Único, para lo cual cita algunos apartes de la mencionada providencia.

En cuanto al artículo 80 de la Ley 200 de 1995, la Vista Fiscal considera que la comunicación allí prevista, por su naturaleza, consiste en un acto material dirigido a garantizar al imputado el conocimiento oportuno de las decisiones de la administración y permitirle ejercer su derecho a la defensa, propósitos que solamente se cumplen mediante la notificación personal al funcionario o, en su defecto, mediante notificación por edicto, según lo dispuesto por los artículos 85 y 87 del Código Disciplinario Único.

## VII. CONSIDERACIONES

Competencia.

1. Conforme al ordinal 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 80, 130 y 147 parciales de la Ley 200 de 1995, ya que se trata de una demanda interpuesta en contra de disposiciones que forma parte de una ley de la República.

Cosa juzgada.

2. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-430 de 1997, declaró exequible el artículo 130 de la Ley 200 de 1995, exequible la expresión "Oportunidad para rendir exposición. Quien tenga conocimiento de la existencia de una investigación disciplinaria en su contra y antes de que se le formulen cargos, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba la exposición espontánea", del art. 147 de dicha Ley, bajo la condición de que se entienda que la oportunidad para rendir la exposición voluntaria se contrae no sólo a la etapa de la investigación sino de la indagación preliminar, e inexecutable la expresión "aquél la recibirá cuando considere que existen dudas sobre la autoría de la falta que se investiga. En caso contrario negará la solicitud con auto de trámite", contenida en el mismo artículo y

demandada nuevamente en la presente causa.

Respecto del artículo 130 de la Ley 200 de 1995, la Corte fundamentó su decisión de exequibilidad en las siguientes consideraciones:

“Las mismas reflexiones que ha hecho la Corte en relación con el numeral 2 del art. 77 son igualmente válidas con respecto al art. 130 que se acusa. En efecto, cuando esta norma establece que el investigado puede controvertir las pruebas a partir del momento de la notificación del auto que ordena la investigación disciplinaria, está consagrando el ejercicio de este derecho para la etapa que se inicia una vez se ha establecido por el investigador la existencia de la falta y del posible autor del ilícito disciplinario (art. 144), lo cual no significa en forma alguna que se desconozca el derecho de contradicción para la etapa anterior, o sea la de la indagación preliminar, si la hubiere, ni para la posterior -el juzgamiento- que comienza con la formulación de cargos (art. 150).

“En síntesis, como se ha visto la oportunidad de contradicción probatoria existe tanto en la indagación preliminar, como en la investigación y en la etapa de juzgamiento, según se desprende de los arts. 80 y 153 del C.D.U.”

En relación con el artículo 147 de la misma Ley que ahora se acusa, la Corte vertió las siguientes consideraciones para fundamentar la decisión antes referida:

“Según el demandante la norma del art. 147 desconoce el derecho de defensa del investigado, en la medida en que queda a discreción del funcionario la recepción o no de la exposición espontánea, cuando ella constituye un derecho que tiene el investigado, y porque la oportunidad para rendir dicha exposición se restringe a partir de la apertura de la investigación disciplinaria, y en todo caso antes de que se le formulen cargos, con lo cual se lesiona su derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra.

“La disposición acusada se encuentra incluida dentro de las normas del Capítulo III del Título VIII del C.D.U. que regulan la etapa de la investigación.

“Interpretada en su contexto literal podría dar lugar a que se piense que con anterioridad a la investigación, esto es, dentro de la indagación preliminar no es procedente la rendición de dicha exposición. Sin embargo, el criterio de la Corte es bien diferente, pues considera de

que dentro de dicha indagación es posible que el inculpado pueda solicitar que se le reciba su exposición espontánea, porque al igual que la indagatoria en los procesos penales ella es un acto de defensa, en cuanto tiene como finalidad fijar con claridad la posición de quien es señalado como presunto infractor de una norma penal, contravencional disciplinaria sobre su presunta culpabilidad, en el sentido de que puede admitir su responsabilidad, con o sin condicionamientos, o no aceptarla y, en tal virtud, reiterar su presunción de inocencia. Ambas posiciones, indudablemente tienen repercusiones en el adelantamiento y en el resultado de la actuación disciplinaria.

“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 juicio<sup>2</sup>, 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.

“... En conclusión, la Corte considera que los artículos 77-2 y 130 se ajustan a la Constitución y, por lo tanto, serán declarados exequibles, no así la expresión “aquél la recibirá cuando considere que existen dudas sobre la autoría de la falta que se investiga. En caso contrario negará la solicitud con auto de trámite”, que será declarada inexecutable.

“En relación con el resto del artículo se declarará su exequibilidad, condicionada en el sentido de que se entienda que la oportunidad para rendir la exposición voluntaria se contrae no sólo a la etapa de la investigación sino de la indagación preliminar.”

En consecuencia, respecto del artículo 130 de la Ley 200 de 1995, así como de la expresión acusada del artículo 147 de la misma Ley, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, que impide a la Corte efectuar un nuevo pronunciamiento. En tal virtud, en la parte resolutive de la presente decisión se ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-430 de 1997. Así las cosas, en esta oportunidad se estudiarán únicamente los cargos de

inconstitucionalidad aducidos en contra de la expresión acusada del artículo 80 de la Ley 200 de 1995, pues solamente respecto de esa disposición no existe un pronunciamiento anterior de esta Corporación.

El problema jurídico que se plantea en la demanda

3. El procedimiento administrativo que establece el Código Disciplinario Único para la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos, comprende tres etapas bien diferenciadas, a saber: la indagación preliminar, la investigación disciplinaria y el juzgamiento.<sup>3</sup> La primera es de carácter eventual y previa a la etapa de investigación, y tiene lugar cuando existen dudas sobre la necesidad de llevar a cabo la investigación disciplinaria. Por lo tanto su finalidad es verificar la ocurrencia de la conducta que constituye falta disciplinaria y determinar al presunto autor de la misma. Establecida existencia de la falta y la identidad del presunto autor, se inicia la etapa de investigación<sup>4</sup> la cual puede concluir con el archivo de las diligencias<sup>5</sup>, o con la formulación de un pliego de cargos, que abre paso a la etapa de juzgamiento. El auto de cargos debe ser notificado al investigado, quien en esta etapa procesal dispone de un término para rendir descargos y solicitar pruebas.

4. El artículo 80 de la Ley 200 de 1995, cuya constitucionalidad ahora se examina, en la parte no acusada le reconoce a la persona investigada dentro del proceso disciplinario el derecho a conocer las diligencias que se adelantan en su contra, tanto en la etapa de indagación preliminar, como en la investigación disciplinaria, a fin de que pueda controvertir las pruebas que se alleguen así como solicitar aquellas otras que estime pertinentes. Para garantizar la posibilidad de ejercer el anterior derecho, la misma disposición añade que “iniciada la indagación preliminar o la investigación disciplinaria se comunicará al interesado para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa”.

La demanda aduce que la expresión “comunicará” resulta inconstitucional, pues por no equivaler a una notificación personal del implicado, no asegura en debida manera que resulte enterado de las diligencias que se adelantan en su contra, lo cual propicia una vulneración de su derecho al debido proceso, en especial las garantías de defensa y de contradicción, así como el derecho la honra. Es decir, a su juicio esta simple comunicación no garantiza que en las etapas procesales previas a la formulación de cargos, el funcionario investigado se pueda

defender. En contra de la opinión del demandante, la intervención del Ministerio de Justicia aduce que el investigado puede solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes en la etapa de indagación preliminar, antes de que se formulen los cargos y durante el término de los descargos, por lo cual desde esta etapa queda asegurado el principio de contradicción. La vista fiscal, estima que la expresión “comunicará” resulta constitucional, si se entiende que ella se refiere a una notificación personal o en defecto por edicto, pues sólo de esta manera se asegura la posibilidad del disciplinado de ejercer sus derechos de contradicción y de defensa.

Conforme con lo anterior, corresponde a la Corte estudiar si la simple comunicación al funcionario investigado de las diligencias que durante la indagación preliminar y la investigación disciplinaria se adelantan en su contra, se erige en una vulneración de las normas superiores que reconocen el derecho al debido proceso y a la honra.

El principio del debido proceso en el procedimiento administrativo disciplinario.

5. El artículo 29 de la Constitución inicia su redacción con la siguiente frase:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”

Tan perentoria afirmación no deja duda acerca de la operancia en el derecho administrativo sancionador y dentro de él en el procedimiento administrativo disciplinario, del conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Así, los principios de la presunción de inocencia, el de in dubio pro reo que emana del anterior, los derechos de contradicción y de controversia de las pruebas, el principio de imparcialidad, el principio nulla poena sine lege, la prohibición contenida en la fórmula non bis in ídem y el principio de la cosa juzgada, entre otros, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se lleva a cabo para ejercerla.

Nótese que el aparte del artículo 29 superior que se transcribió anteriormente, explícitamente dice que el debido proceso se aplicará a toda actuación administrativa, de donde se deduce que todo el trámite del proceso disciplinario, en cualquiera de sus etapas, debe permitir las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. En tal virtud, la Corte entiende, y ha entendido<sup>6</sup>, que los derechos de contradicción y controversia tiene

vigencia desde la iniciación misma del trámite administrativo disciplinario, es decir desde la indagación preliminar pasando por la investigación disciplinaria y el juzgamiento. Sobre el particular son claros los siguientes conceptos vertidos en la Sentencia anteriormente citada:

“En síntesis, como se ha visto la oportunidad de contradicción probatoria existe tanto en la indagación preliminar, como en la investigación y en la etapa de juzgamiento, según se desprende de los arts. 80 y 153 del C.D.U.”

...

“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 juicio<sup>7</sup>, por lo tanto, no se justifica que se restrinja el derecho a rendir exposición en la etapa de la indagación preliminar.” <sup>8</sup>

Acorde con los anteriores criterios, la norma que ocupa la atención de la Corte, como se dijo, en su primer inciso (no acusado) reconoce el derecho de contradicción y controversia que le asiste al funcionario investigado desde la etapa de la indagación preliminar, cuando dispone: El investigado tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria para controvertir las pruebas que se alleguen en su contra y solicitar la práctica de pruebas. Para dar a conocer las referidas diligencias, se dispone en seguida su “comunicación” al interesado. Se pregunta entonces la Corte, qué alcance tiene esta expresión como garantía del debido proceso.

Límites a la libertad de configuración del legislador en materia de procedimientos. Formas de notificación de las decisiones.

6. Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en virtud de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos. En virtud de tal facultad, puede el Congreso definir entre otras cosas, las ritualidades propias de cada juicio, la competencia de los funcionarios para conocer de determinados asuntos, los recursos, los términos, el régimen probatorio, los mecanismos de publicidad de las actuaciones etc.

En ejercicio de esta facultad, ha dicho también la Corte, el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración legislativa, limitado solamente por aquellas disposiciones de carácter superior que consagran las garantías constitucionales que conforman la noción de “debido proceso”. En este sentido ha expresado:

“...debe la Corte, además, puntualizar que el Legislador goza de amplia libertad para definir el régimen procedimental de los juicios, actuaciones y acciones a que da lugar el derecho sustancial, de acuerdo a razones de política legislativa, comoquiera que el Constituyente, al tenor de lo preceptuado en los numerales 1º. y 2º. del artículo 150 de la Carta, le ha conferido en esa materia, un amplio margen de apreciación discrecional.

“Como lo ha señalado esta Corporación en numerosas decisiones<sup>9</sup>, en las materias en las que compete al Congreso de la República “expedir códigos en todos los ramos de la legislación,” este goza de una importante “libertad de configuración legislativa,” a la que son inherentes mayores prerrogativas de valoración y de regulación normativa, pues, sin ella, no sería posible que, mediante el desarrollo de la función de “expedir las leyes,” pudiese atender los requerimientos y particularidades propias de las cambiantes exigencias de la realidad nacional.

“Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar a su arbitrio o de manera caprichosa los procesos, pues -ciertamente- la Constitución reconoce a todo ciudadano el derecho a la igualdad (CP art. 13), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias<sup>10</sup>.

Así, pues, corresponde a ese órgano político evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos integrantes de los procedimientos mediante los cuales se adelanten los procesos judiciales.”<sup>11</sup>

Así pues, a pesar de la libertad de configuración que le compete para ello, el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo sustancial sobre lo

adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.

7. Los artículos 29 y 228 superiores, en forma explícita consagran el principio de publicidad como una de las garantías que conforman la noción de debido proceso. A esto se refiere la primera de estas disposiciones cuando indica que “quien sea sindicado tiene derecho ... a un debido proceso público”, y la segunda cuando señala que las actuaciones de la administración de justicia “serán públicas”. En desarrollo de estos principios, las decisiones que se adopten dentro de cualquier procedimiento deben ser puestas en conocimiento de los interesados. Así, la publicidad viene a ser garantía de imparcialidad y de operancia de los derechos de contradicción y de defensa, pues solo quien conoce las decisiones que lo afectan puede efectivamente oponerse a ellas.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 79 del Código Disciplinario Unico, dentro de los procesos disciplinarios en virtud del principio de publicidad “las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que las normas vigentes establecen.” La notificaciones, al tenor del artículo 83 del mismo estatuto, pueden ser personales, por estrado, por edicto o por conducta concluyente”. El artículo 84 siguiente, en su redacción original decía: “Sólo se notificarán por edicto las siguientes providencias: el auto de cargos, el que niega la práctica de pruebas, el que niega el recurso de apelación y los fallos”. Los autos que niegan la solicitud de ser oído en exposición espontánea o la expedición de copias, solamente se comunicarán al interesado utilizando un medio apto para ello.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 892 de 1999<sup>12</sup>, retiró del ordenamiento jurídico la palabra “Sólo”, contenida en la disposición anteriormente transcrita, por considerar que ella cercenaba en forma grave el principio de publicidad del proceso. En sustento de esa decisión expuso las siguientes consideraciones:

“Si bien es cierto, el Código Disciplinario Unico, contempla diversos mecanismos a través de los cuales el investigado puede conocer las decisiones que se tomen durante el proceso, a juicio de la Corte Constitucional, esos “mecanismos” no ofrecen, en todos los casos, efectivas posibilidades de garantizar, en forma oportuna la publicidad del proceso. Esto por cuanto, en relación con las “comunicaciones” y “publicaciones”, a que se refiere el artículo

79-1 de la Ley 200 de 1995, no establecen la forma precisa en que deban realizarse dichas comunicaciones y publicaciones, para que puedan ser conocidas y controvertidas durante el proceso, por parte del servidor público investigado, ni tampoco regulan cuándo ha de producirse esa comunicación, ni se indica a partir de qué fecha se entiende surtida esa comunicación al investigado para, en tal caso, tener certeza sobre el término a su disposición para impugnar el acto procesal de que se trate.

“Entonces, tenemos, que solamente las notificaciones cumplen el propósito de dar a conocer en forma efectiva las providencias que se dicten, por lo que, el hecho de limitar dicha forma de comunicación a determinados actos procesales, priva del principio de contradicción y por ende, del derecho constitucional de defensa, otros actos procesales que pueden ser proferidos durante el trámite del proceso disciplinario y, que por la naturaleza misma de la decisión que contienen deben ser conocidas por el disciplinado, para poderlos controvertir. Así ocurre, entre otros, con los autos que señalan fechas para la práctica de pruebas, los que decretan una nulidad, los que disponen sobre la acumulación de procesos disciplinarios y, en general, con otras providencias interlocutorias diferentes a las citadas en la norma demandada.

“Siendo ello así, fluye como obligada conclusión de lo expuesto, que la expresión “Sólo” contenida en el artículo 84 de la Ley 200 de 1995, en cuanto mediante ella se priva de notificación al interesado de providencias distintas de las allí mencionadas, es claramente inconstitucional, en cuanto cercena en forma grave el principio de la publicidad de los actos procesales que se dicten en el proceso disciplinario, con afectación consecencial del derecho a impugnarlos.”

8. A partir de los anteriores criterios jurisprudenciales, se pregunta la Corte si la disposición que ahora analiza, cuando prescribe que “iniciada la investigación preliminar o la investigación disciplinaria se comunicará al interesado para que ejerza sus derechos de contradicción y de defensa”, resulta ser suficiente garantía de los derechos que pretende proteger. Y al anterior interrogante responde negativamente, si se entiende que la expresión comunicará, se refiere a cualquier medio apto para hacer saber la decisión al interesado, y no a la notificación personal como medio específico de comunicación de las decisiones adoptadas dentro del proceso disciplinario. En efecto, resulta evidente que la simple comunicación del auto que inicia la investigación preliminar, cuando ésta tiene lugar,

o de lo contrario del auto que inicia la investigación disciplinaria, en manera alguna garantiza al disciplinado la posibilidad de concurrir al trámite para solicitar pruebas, controvertir las aducidas, y en general ejercer su derecho de defensa en estos estadios procesales, toda vez que, como se dijo claramente en la Sentencia anteriormente citada, las normas del Código Disciplinario Único no señalan de manera precisa la forma en la cual deben realizarse las “simples comunicaciones”, por lo cual no se asegura que sean efectivamente conocidas, ni que el contenido de las decisiones que pretenden “comunicar” pueda ser controvertido. Tampoco dichas normas indican cuándo han de producirse dichas comunicaciones, ni a partir de qué fecha deben entenderse surtidas.

Tratándose además, de hacer saber a los interesados el contenido de providencias que son las primeras que se dictan dentro del proceso disciplinario (la que inicia la investigación preliminar cuando la hay, o la que inicia la investigación disciplinaria en caso contrario), resulta imprescindible que las mismas sean comunicadas a través del principal mecanismo de publicidad de las decisiones que se adoptan dentro de este procedimiento, cual es la notificación personal, la cual sólo puede ser reemplazada por la notificación por edicto cuando se evidencia la imposibilidad de ser llevada a cabo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 del C.D.U. En efecto, abundante jurisprudencia, que fue resumida en la Sentencia C- 925 de 199913, corrobora que por regla general, las primeras decisiones que vinculan a las personas a un procedimiento judicial o administrativo, deben serles notificadas en forma personal:

“Consiente de la necesidad de garantizar al demandado su participación activa en el proceso y de esta manera contribuir a la realización efectiva de la justicia distributiva, con acierto el legislador ha dispuesto la notificación personal del auto que ordena el traslado de la demanda y, en general, del primero que se dicte en todo proceso. Al respecto, señala el artículo 314 del C.P.C.:

“ART. 314.- Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 143. Procedencia de la notificación personal. Deberán hacerse personalmente las siguientes notificaciones:

“1. Al demandado o a su representante o apoderado judicial, la del auto que confiere traslado de la demanda o que libra mandamiento ejecutivo, y en general la de la primera providencia que se dicte en todo proceso.”

“...”

“Además, si del principio de igualdad se trata, la exigencia de esta clase de notificaciones para ciertas personas, en lugar de quebrantarlo, lo realiza y afianza. En efecto, desde ese punto de vista, la notificación se concibe como forma de protección a favor de quienes, siendo partes o interesados en el proceso, se encuentran en una situación de desventaja, por su imposibilidad o dificultad de acceso al conocimiento de decisiones judiciales que los puedan afectar, pudiendo en consecuencia, ver desconocido su derecho de defensa. Tal es el caso del demandado en cuanto al auto que confiere traslado de la demanda, pues de no mediar la necesaria notificación personal del mismo, muy seguramente se iniciaría el proceso a sus espaldas ante la ausencia de medios con mayor aptitud para garantizar que conoce de su existencia...” (Sentencia C-472/92, M.P. José Gregorio Hernández Galindo). (Subrayas y negrillas fuera de texto).

“Así las cosas, el requisito mínimo para obtener la aplicación del principio de la seguridad jurídica y del derecho al debido proceso, reside en la posibilidad de que los sujetos sometidos a la actividad jurisdiccional se enteren acerca de la existencia del proceso mediante la notificación personal del auto admisorio de la demanda y, en general, de la primera providencia que se dicte en el mismo. Para estos efectos, sólo en cuanto no sea posible cumplir con la diligencia de la notificación personal, es pertinente recurrir a los demás actos supletivos de comunicación: al edicto emplazatorio, cuando el interesado en informar la decisión manifieste desconocer el lugar de habitación o de trabajo de quien debe ser notificado personalmente (C.P.C. art. 318); o al aviso, en los casos en que este último no es hallado en la dirección indicada en la demanda o se impida la práctica de la diligencia de notificación personal (C.P.C. art. 320).”

9. Así las cosas, la Corte estima que la expresión “se comunicará”, que se demanda en la presente oportunidad, no puede ser entendida como referente a simples comunicaciones, sino que necesariamente debe hacer alusión a la forma principal de comunicación procesal, cual es la notificación personal. Por ello, en aras de dar aplicación al principio de conservación del derecho, que impone al juez constitucional interpretar la norma legal en aquel sentido en cual respeta la Constitución y no en aquel otro en el cual la vulnera, la declarará exequible siempre y cuando se entienda que hace alusión exclusiva a esta forma de notificación y en subsidio a la notificación por edicto, cuando a pesar de las diligencias

pertinentes, de las cuales se dejará constancia secretarial en el expediente, no se haya podido notificar personalmente.

## VII- DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE la expresión se comunicará, contenida en el segundo inciso del artículo 80 de la Ley 200 de 1995, bajo el entendido que se refiere a la notificación personal y en subsidio a la notificación por edicto, cuando a pesar de las diligencias pertinentes, de las cuales se dejará constancia secretarial en el expediente, no se haya podido notificar personalmente.

Segundo: En relación con el artículo 130 de la ley 200 de 1995, y con la expresión “aquel la recibirá cuando considere que existen dudas sobre la autoría de la falta que se investiga. En caso contrario negará la solicitud con auto de trámite” contenida en el artículo 147 de la misma Ley, ORDENAR ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-430 de 1997.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

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.

4 Cf. artículo 144 CDU

5 Cf. artículos 23, 148, 149, 150 y 151 C.D.U.

6 Cf. entre otras Sentencias C- 430 de 1997, C-597 de 1996, C- 150 de 1993

7 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.

8 Sentencia C-430 de 1997, M.P Antonio Barrera Carbonell

9 Véase las Sentencias C-38 DE 1995; C-032 y C-081 de 1996; C-327, C-429 y C-470 de 1997;y, C-198 de 1998.

10 Ver, entre otras, las sentencias C-537 de 1993 y C-373 de 1995.

11 Sentencia C-135 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz

12 M.P Alfredo Beltrán Sierra.

13 M.P Vladimiro Naranjo Mesa.