

Sentencia C-556/01

PRESCRIPCION-Definición

La prescripción de la acción es un instituto de orden público, por virtud del cual el Estado cesa su potestad punitiva -ius puniendi- por el cumplimiento del término señalado en la ley.

PRESCRIPCION EN MATERIA DISCIPLINARIA-Alcance

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA-Finalidad

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA-Fin esencial

Al tiempo que la prescripción constituye una sanción frente a la inactividad de la administración, el fin esencial de la misma, está íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación, lo que violaría su derecho al debido proceso y el interés de la propia administración a que los procesos disciplinarios concluyan.

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA EN DEBIDO PROCESO-Núcleo esencial

DEBIDO PROCESO-Culminación de acción con decisión de fondo

PRESCRIPCION EN DEBIDO PROCESO-Núcleo esencial

La prescripción no desconoce ese núcleo esencial, toda vez que su declaración tiene la virtualidad de culminar de manera definitiva un proceso, con efectos de cosa juzgada, contrariamente a lo que ocurre con los fallos inhibitorios, que no resuelven el asunto planteado y que dejan abierta la posibilidad para que se dé un nuevo pronunciamiento. La declaratoria de prescripción contiene una respuesta definitiva fundada en derecho que pone fin a la acción iniciada.

COSA JUZGADA-Alcance

PRESCRIPCION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Certeza/PRESERIPCION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Alcance

Dentro del proceso disciplinario, la prescripción permite tener certeza de que a partir de su declaratoria la acción disciplinaria iniciada deja de existir. En este sentido, la necesidad de un equilibrio entre el poder sancionador del Estado, y el derecho del servidor público a no permanecer indefinidamente sub judice y el interés de la administración en ponerle límites a las investigaciones, de manera que no se prolonguen indefinidamente, justifica el necesario acaecimiento de la prescripción de la acción.

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA-Renuncia y oficiosidad

No resultaría razonable que, aún con la anuencia de los interesados, la acción disciplinaria y la consecuente posibilidad de imponer sanciones, permaneciera suspendida en espera de una decisión determinada, toda vez que esta circunstancia generaría incertidumbre, congestión y parálisis de la función pública contrariando los principios de economía y celeridad que rigen la potestad disciplinaria, como función administrativa.

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA EN PRESUNCION DE INOCENCIA-Alcance

La declaratoria de prescripción de la acción disciplinaria no contradice ni desconoce la presunción de inocencia, prevista en el artículo 29 de la Carta Política. Sólo una decisión condenatoria puede desvirtuar esa presunción, y por ello en materia disciplinaria no se podrá endilgar al investigado una responsabilidad que no haya sido declarada legalmente.

INVESTIGACION-Iniciación no vulnera derechos fundamentales/PROCESO-Iniciación no vulnera derechos fundamentales

Como lo ha señalado esta Corporación, la sola iniciación de una investigación, de conformidad con las reglas establecidas para cada juicio, no puede ser calificada como amenaza o violación de los derechos fundamentales, pues de lo contrario se impediría sin justificación alguna que las autoridades ejercieran sus funciones de control, lo que consecuentemente traería la impunidad y la irresponsabilidad de quienes con sus conductas han infringido el ordenamiento jurídico.

DERECHO AL BUEN NOMBRE EN EL PROCESO-No vulneración por iniciación/DERECHO A LA HONRA EN EL PROCESO-No vulneración por iniciación

DERECHO AL BUEN NOMBRE EN ACCION DISCIPLINARIA-No vulneración por iniciación

PRESCRIPCION DE LA ACCION DISCIPLINARIA-Nuevo plazo

Referencia: expediente D-3259

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 (parcial) de la Ley 200 de 1995

Actor: Carlos Enrique Roa Montoya

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo del año dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Enrique Roa Montoya demandó el artículo 36 (parcial) de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”.

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

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.41946 del 31 de julio de 1995, y se subraya lo demandado:

“LEY 200 de 1995

(julio28)

“por la cual se adopta el Código disciplinario Único

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 36.- Renuncia y Oficiosidad. El disciplinado podrá renunciar a la prescripción de la acción disciplinaria. En este caso la acción solo podrá proseguirse por un término máximo de un (1) año contado a partir de la presentación personal de la solicitud, vencido el cual sin que se hubiese proferido y ejecutoriado el respectivo fallo, no procede decisión distinta a la declaratoria de la prescripción.”

III. LA DEMANDA

El actor considera que la norma enjuiciada vulnera los artículos 15 y 21 de la Constitución Política.

Partiendo de las regulaciones contenidas en el Código de Procedimiento Penal en materia de presunción de inocencia (art. 2 y 445 C.P.P.) y renuncia a la prescripción de la acción penal (art. 42 C.P.P.), así como de la cita de diversos autores en relación con derecho a la honra, el actor analiza el contenido del artículo cuyo aparte se ataca en esta demanda para concluir que “ Indudablemente todo asomo de duda con respecto a si sí o no el disciplinado es responsable de la conducta que se le endilga, deja una impresión desagradable, por cuanto no es lo mismo ser absuelto, que haber sido beneficiado (sic), favorecido por una prescripción que deja abierta la posibilidad de la responsabilidad del disciplinado, y que simplemente queda impune su conducta por negligencia del operador disciplinario”.

El demandante considera que el derecho que se le concede al disciplinado de renunciar al término prescriptivo no es otra cosa que permitirle escoger entre la prescripción y el ser absuelto.

Para el actor no es lógico que a pesar de la renuncia a la prescripción no se logre un “fallo real” que ponga fin al proceso de manera ordinaria dejando totalmente definida la responsabilidad o no del procesado..

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

El representante del Ministerio del Interior interviene en el proceso de la referencia y solicita a la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre esta demanda, considerando que “el impugnante es muy confuso e impreciso al invocar los motivos de la violación”.

Considera que no puede asistir razón al demandante, cuando aparentemente solicita, que en el caso de que un disciplinado renuncie a la prescripción el fallo que se produzca sea absolutorio, por cuanto por ese solo hecho no se puede declarar la absolución como quiera que si “del caudal probatorio no se infiere la inocencia y tampoco hay mérito para sancionar, se impone decretar la prescripción”

Para el interviniente además no puede existir violación del artículo 15 de la Carta política por cuanto “el banco de datos lo guarda la Procuraduría General de la Nación y la Hoja de vida del funcionario se encuentra limpia mientras no exista una sanción con providencia debidamente ejecutoriada”.

Tampoco se viola en su concepto el artículo 21 de la Constitución pues al adelantar una investigación disciplinaria no se está violando ni dejando de garantizar el derecho a la honra del servidor público, quien al tener la primera noticia de la apertura del procedimiento en su contra está en plena libertad de acudir a las autoridades competentes para “probar durante el término que le concede la ley, las causales de terminación del procedimiento, previstas en el artículo 54 de la Ley 200 de 1995”

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El representante del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene para defender la preceptiva legal censurada y solicitar la declaratoria de exequibilidad de la misma, con los argumentos que a continuación se sintetizan:

En primer término manifiesta que el objetivo del artículo atacado es precisamente garantizar el derecho al buen nombre y a la honra consagrados en los artículos 15 y 21 de la Constitución Política, y que la ley “obviamente” limita el ejercicio de ese derecho dentro de un lapso dentro del cual se puede probar de forma clara la ausencia de responsabilidad de un investigado.

Para el interviniente partir de la base de la imposibilidad de probar la inocencia en un año “lleva de plano a desconocer incluso el efecto que la prescripción de la acción trae consigo”.

Al respecto señala que no se puede perder de vista que dicha renuncia “parte de una sanción a la Administración y un beneficio al investigado que se constituye en la misma prescripción de la acción”.

De otro lado señala que la presunción de inocencia, no se vulnera con lo dispuesto en la parte final del artículo 36 de la ley 200 de 1995, sino que por el contrario esta se mantiene durante todo el proceso, incluido el momento en que se hace efectiva la prescripción de la acción. Añade que esta es una sanción impuesta a la Administración por no poder desvirtuar en un término previsto dicha presunción y no fallar sobre la misma.

Para apoyar su argumento cita la sentencia C-244/96 de esta Corte y concluye señalando que “no establecer un lapso como el previsto en el texto demandado, constituiría una real y efectiva violación al derecho de un procesado a obtener resolución de su situación, la cual no puede ser indefinida ni aún con el permiso del interesado que renuncia a la prescripción de la Acción, so pena de violar el Derecho al Debido Proceso”

3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor Jorge Enrique Valencia Martínez, en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia interviene en el proceso para solicitar la declaratoria de inexecutable de la norma acusada basado en los argumentos que a continuación se señalan:

El interviniente al analizar los antecedentes históricos del instituto jurídico de la prescripción y en particular el referente al estatuto penal de 1936, cita al inspirador del texto que lo introdujo en materia penal con los siguientes argumentos: “La prescripción es un beneficio que se otorga a favor del sindicado o condenado; por lo tanto, no se ve por qué no se puede renunciar a él. Puede suceder que un sindicado se considere (y sea realmente) inocente del hecho que se le imputa. En este caso es claro que tendrá interés, no en que una prescripción venga a poner fin a la investigación, quedando en el misterio y en la duda su responsabilidad, sino que esa investigación termine y quede definitivamente aclarada la imputación que se le ha hecho”¹.

En su concepto “Para un hombre honrado tiene más valor demostrar una conducta ajustada

a las exigencias jurídicas, el reconocimiento de su inocencia, que arroparse con el simple transcurso de un tiempo determinado por la ley, que pone fin a su responsabilidad punitiva". Así pues, por ser la propia estimación del inculpaado y su "crédito moral" ante la sociedad, las que están en juego, la norma acusada debe ser declarada inconstitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2407, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 11 de enero de 2001, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma con base en los argumentos que a continuación se sintetizan.

Para el señor Procurador, la Corte ya se refirió a la naturaleza jurídica y al objeto de la prescripción en el proceso disciplinario en la Sentencia C-224/96, de la cual trae apartes, para concluir que la administración de justicia tiene la obligación de resolver los procesos en los términos legales, ya que el investigado no puede verse afectado por el descuido o la negligencia del operador jurídico.

En relación con los cargos de la demanda la vista fiscal considera que ellos son infundados "por cuanto el demandante ha realizado una interpretación errónea del precepto dado que parte de una presunción de culpabilidad del disciplinado y no de la presunción de inocencia".

Para la vista fiscal resulta erróneo por tanto afirmar que la prescripción sea una forma de dejar en tela de juicio la honra y el buen nombre, dado que "cuando opera la prescripción de la acción disciplinaria después de que el disciplinado ha renunciado a ella, el investigado mantiene su condición de inocente ya que precisamente al operar la prescripción no existen pruebas que hagan suponer la responsabilidad del individuo".

Recuerda que es la misma Carta Política la que garantiza un debido proceso sin dilaciones injustificadas (art. 228 C.P.) y prohíbe la imprescriptibilidad de las penas (art. 28 C.P.), por lo que someter indefinidamente a un procesado a la acción disciplinaria atenta contra sus derechos fundamentales, amén de trastocar algunos de los principios rectores del ordenamiento procesal como la economía, la celeridad y la seguridad jurídica.

Concluye que el legislador "consultando un sano criterio de razonabilidad otorga al

procesado la posibilidad de renunciar a la prescripción en defensa de sus derechos a la honra y al buen nombre, pero sin desconocer que la acción no puede tornarse imprescriptible, razón por la cual establece un término de un año vencido el cual opera la prescripción”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional

1. La materia sujeta a examen

El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 36 (parcial) de la Ley 200 de 1995 -Código Disciplinario Único-, por considerar violados los artículos 15 y 21 de la Constitución Política relativos a la protección del buen nombre y a la honra respectivamente.

Para el demandante, no es lo mismo ser absuelto, que haber sido favorecido por una prescripción que deja abierta la posibilidad de responsabilidad del disciplinado, y que se deriva simplemente de la negligencia del operador disciplinario.

La duda que queda en su concepto con respecto a sí o no el disciplinado es responsable de la conducta que se le endilga, deja una impresión “desagradable” que vulnera los derechos invocados.

En este sentido, en su concepto, el derecho que se le concede al disciplinado de renunciar al término prescriptivo no debe ser otra cosa que permitirle escoger entre la prescripción y el ser absuelto. Por lo que no encuentra lógico que en esas circunstancias se declare la prescripción.

Para el interviniente del Ministerio del Interior no asiste razón al demandante, puesto que los argumentos en que las sustenta sus pretensiones son confusos y no permiten entrar en el juicio de constitucionalidad por ineptitud de la demanda.

Por su parte el representante del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita se declare la constitucionalidad de la norma demandada, basado en la necesidad de garantizar el debido proceso y en la imposibilidad de mantener en suspenso, aún con la anuencia del interesado, la acción disciplinaria, hasta tanto no se obtenga una decisión de mérito.

Para el representante de la Academia de Jurisprudencia por el contrario, la norma es inconstitucional pues no es lo mismo que se reconozca claramente la inocencia del disciplinado, a que por el simple transcurso del tiempo prescriba la acción punitiva del Estado, lo que para un hombre honrado resulta violatorio de su crédito moral ante la sociedad.

Finalmente el Señor Procurador General de la Nación considera que el actor hace una lectura incorrecta de la norma, desconociendo el alcance de la presunción de inocencia, así como el sentido de la prescripción de la acción disciplinaria, que en este caso implica una sanción a la administración, al tiempo que concreta principios rectores del ordenamiento procesal .

La Corte entra en consecuencia en el análisis de los argumentos invocados, luego de algunas consideraciones previas, relativas a la solicitud de inhibición presentada.

Así mismo, dada su incidencia para resolver el presente asunto, ésta Corporación considera necesario detenerse previamente en el análisis de la figura de la prescripción como mecanismo de terminación del proceso disciplinario.

3. Consideraciones preliminares.

3.1 La solicitud de inhibición

Para el representante del Ministerio del Interior “el impugnante es muy confuso e impreciso al invocar los motivos de la violación” por lo que en su concepto no se darían los elementos exigidos en la ley para proceder al juicio de constitucionalidad y la demanda debería considerarse inepta.

La Corte no comparte esta afirmación. No solo el actor señala claramente las normas que estima violadas (artículos 15 y 21 C.P.), sino que fundamenta su solicitud de declaratoria de inexecuibilidad en la ineficacia de la prescripción para proteger los derechos a la honra y el buen nombre del disciplinado y en el derecho que éste tendría a ser absuelto en esas circunstancias.

En este sentido y atendiendo a una interpretación acorde con el principio democrático de la acción de inconstitucionalidad, esta Corporación no atenderá la solicitud del señor representante del Ministerio del Interior de declararse inhibida para decidir de fondo sobre este asunto y entrará a examinar los cargos enunciados en la demanda.

3.2. La prescripción como mecanismo de terminación del proceso disciplinario

Elemento fundamental para la definición de la presente demanda lo constituye dilucidar el sentido de la prescripción como mecanismo de terminación del proceso disciplinario.

En este sentido la Corte considera necesario recordar a continuación las principales características de esta figura a la luz de la función que cumple frente a la potestad disciplinaria, así como en relación con el debido proceso aplicable en este caso y la presunción de inocencia.

3.2.1 Prescripción y potestad punitiva del Estado

La prescripción de la acción es un instituto de orden público, por virtud del cual el Estado cesa su potestad punitiva -ius puniendi- por el cumplimiento del término señalado en la ley.

La Corte con ocasión de la declaratoria de inexecuibilidad de una norma que pretendía ampliar el término de la prescripción, en ciertas circunstancias, tuvo oportunidad de precisar el significado de esta figura frente a la potestad disciplinaria de la administración. Al respecto expresó:

“La prescripción de la acción es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción.

Este fenómeno tiene operancia en materia disciplinaria, cuando la Administración o la

Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador, -5 años-, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones, es decir, que una vez cumplido dicho periodo sin que se haya dictado y ejecutoriado la providencia que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción.

El fin esencial de la prescripción de la acción disciplinaria, está íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación. Si la acción disciplinaria tiene como objetivo resguardar el buen nombre de la administración pública, su eficiencia y moralidad, es obvio que ésta debe apresurarse a cumplir con su misión de sancionar al infractor del régimen disciplinario, pues de no hacerlo incumpliría una de sus tareas y, obviamente, desvirtuaría el poder corrector que tiene sobre los servidores estatales. “La defensa social no se ejerce dejando los procesos en suspenso, sino resolviéndolos.... Si el proceso no se resuelve, no será por obra del infractor, sino, ordinariamente, por obra de la despreocupación o de la insolvencia técnica de los encargados de juzgar”.

El término de cinco años fijado por el legislador, en el inciso primero del artículo 34 de la ley 200 de 1995, para la prescripción de la acción disciplinaria, fue considerado por éste como suficiente para que se iniciara por parte de la entidad a la cual presta sus servicios el empleado o la Procuraduría General de la Nación la investigación, y se adoptara la decisión pertinente, mediante providencia que ponga fin al proceso.

Así las cosas, no encuentra la Corte justificación razonable para que se extienda dicho término de prescripción, más allá de los cinco años señalados, para los casos en que se haya notificado fallo de primera instancia, como se hace en el parágrafo 1o. objeto de demanda, disposición que configura una clara violación de los artículos 29 y 13 de la Constitución, como se verá enseguida. (...)

Es que si el Estado no ejercita su potestad disciplinaria dentro del término quinquenal

señalado por el legislador, no puede después, invocando su propia ineficacia, desinterés o negligencia, ampliar dicho lapso prescriptivo sin violar el derecho del infractor, de exigir una pronta definición de su conducta. Es que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta, hasta cuando la autoridad respectiva la quiera ejercer, de ahí que el legislador haya establecido un límite en el tiempo -5 años-(...:)"

Es decir que al tiempo que la prescripción constituye una sanción frente a la inactividad de la administración, el fin esencial de la misma, está íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación, lo que violaría su derecho al debido proceso y el interés de la propia administración a que los procesos disciplinarios concluyan.

3.2.2 Prescripción y núcleo esencial del debido proceso

El debido proceso (art.29 C.P.) se aplica en materia disciplinaria y enmarca consecuentemente toda la actuación de la administración. Así lo ha recordado la Corte reiteradamente al examinar la constitucionalidad de diferentes normas de la ley 200 de 1995. En este sentido, en la Sentencia C-892/99 se dijo:

"Todas las actuaciones que se adelanten dentro del proceso disciplinario, deben enmarcarse plenamente, dentro de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, de manera, que las normas que integran el proceso disciplinario, no pueden desconocer los principios de publicidad, contradicción, defensa, legalidad e imparcialidad"2.

En relación con el aspecto específico que ocupa la atención de la Corte, debe resaltarse que la prescripción de la acción disciplinaria hace parte del núcleo esencial del debido proceso.

En efecto, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho al debido proceso comporta, desde el punto de vista material, la culminación de la acción con una decisión de fondo. Así ha señalado esta Corporación que:

"La vigencia de un Estado Social de Derecho impone la facultad jurisdiccional de tomar decisiones obligatorias, las cuales, para que sean aceptadas, deben adoptarse con fundamento en reglas que determinan cuales autoridades están autorizadas para tomar las decisiones obligatorias y cuales son los procedimientos para obtener una decisión judicial.

Esas reglas son las que recogen un conjunto de actos procesales sucesivos y coordinados que integran unos principios fundantes y unos derechos fundamentales que hacen del debido proceso una verdadera garantía en el derecho. En efecto, el debido proceso es una institucionalización del principio de legalidad, del derecho de defensa, que se ha considerado por la Constitución (art. 29) como un derecho fundamental que se complementa con otros principios dispersos en la Carta fundamental, tales como artículos 12, 13, 28, 31, 228, 230. Y, uno de estos principios es el del Juez competente. En definitiva la protección al debido proceso tiene como núcleo esencial la de hacer valer ante los jueces los derechos e intereses de las personas, mediante la defensa contradictoria, y de obtener en fin, una respuesta fundada en derecho”³

En este orden de ideas, se tiene que la prescripción no desconoce ese núcleo esencial, toda vez que su declaración tiene la virtualidad de culminar de manera definitiva un proceso, con efectos de cosa juzgada, contrariamente a lo que ocurre con los fallos inhibitorios, que no resuelven el asunto planteado y que dejan abierta la posibilidad para que se dé un nuevo pronunciamiento⁴.

3.2.3 Prescripción y cosa juzgada

Como parte de ese núcleo esencial del debido proceso, la cosa juzgada imprime certeza jurídica a las actuaciones judiciales y administrativas. Al respecto ha sido clara esta Corporación al señalar que

“El principio de la cosa juzgada hace parte indiscutible de las reglas del debido proceso aunque no se halle mencionado de manera expresa en el artículo 29 de la Constitución. Todo juicio, desde su comienzo, está llamado a culminar, ya que sobre las partes no puede cernirse indefinidamente la expectativa en torno al sentido de la solución judicial a su conflicto. En consecuencia, hay un verdadero derecho constitucional fundamental a la sentencia firme y, por tanto, a la autoridad de la cosa juzgada”⁵

Así, dentro del proceso disciplinario, la prescripción señalada en los artículos 34 y 36 de la ley 2000 de 1995 permite tener certeza de que a partir de su declaratoria la acción disciplinaria iniciada deja de existir.

En este sentido, la necesidad de un equilibrio entre el poder sancionador del Estado, y el

derecho del servidor público a no permanecer indefinidamente sub iudice y el interés de la administración en ponerle límites a las investigaciones, de manera que no se prolonguen indefinidamente, justifica el necesario acaecimiento de la prescripción de la acción.

3.2.4 Prescripción e imprescriptibilidad de la sanción disciplinaria

Adicionalmente debe recordarse que en este campo la Constitución Política en el artículo 28 consagra el principio de la imprescriptibilidad de las penas, respecto del cual, en relación con la acción penal, esta Corporación recordó que:

“Respecto de la pena, el artículo 28 de la Constitución Política, en el último inciso se refirió a que en ningún caso podrá haber penas imprescriptibles. El transcurso del tiempo obra como causa de extinción de la punibilidad no solamente en abstracto -prescripción del delito-, sino en concreto -prescripción de la pena-, y, por consiguiente, pone fin al proceso penal.

El Estado se encuentra en la obligación de investigar dentro de un determinado tiempo la presunta comisión de un hecho punible. Este principio es parte integrante de los principios que conforman un Estado social de derecho que vela por la dignidad de la persona y el respeto efectivo de los derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º y 2º de la Constitución Política.

Así, el principio de celeridad debe caracterizar los procesos penales. Ni el sindicato tiene el deber constitucional de esperar indefinidamente que el Estado califique el sumario o profiera una sentencia condenatoria, ni la sociedad puede esperar por siempre el señalamiento de los autores o de los inocentes de los delitos que crean zozobra en la comunidad.

Esta ideas es reiterada por Eissen cuando afirma que ello “implica un justo equilibrio entre la salvaguardia del interés general de la comunidad y el respeto de los derechos fundamentales del hombre, aunque atribuyendo un valor particular a estos últimos”.⁶

Consagrar la imprescriptibilidad de la acción penal, viola el artículo 2º numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos internacionales que, al tenor del artículo 93 superior, prevalecen en el orden interno.

Por tal razón, con base en los instrumentos internacionales que Colombia ha ratificado y en la

Constitución Política de 1991 es imposible pensar en interpretar en forma diferente la prescriptibilidad de la acción penal y de la pena(...)”7.

En materia disciplinaria este principio resulta igualmente aplicable pues la potestad sancionadora de la administración debe ejercerse no solo dentro de los límites que le permitan cumplir a la sanción con su poder corrector, sino que no vulneren los principios que conforman el Estado social de derecho, a que alude la jurisprudencia reseñada y en particular la dignidad de la persona y el respeto efectivo de los derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º y 2º de la Constitución Política.

De otro lado la Corte considera necesario señalar que no resultaría razonable que, aún con la anuencia de los interesados, la acción disciplinaria y la consecuente posibilidad de imponer sanciones, permaneciera suspendida en espera de una decisión determinada, toda vez que esta circunstancia generaría incertidumbre, congestión y parálisis de la función pública contrariando los principios de economía y celeridad (artículo 209 C.P.), que rigen la potestad disciplinaria, como función administrativa.

Así mismo, cabe recordar que como ha señalado esta Corporación “La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos.”8

3.2.5 Prescripción de la acción disciplinaria y presunción de inocencia del investigado

Más allá de los elementos de certeza jurídica y cosa juzgada que están claramente involucrados, como ya se anotó, resulta esencial aclarar finalmente el alcance de la presunción de inocencia en estas circunstancias.

Al respecto la Corte indica que la declaratoria de prescripción de la acción disciplinaria no contradice ni desconoce la presunción de inocencia, prevista en el artículo 29 de la Carta Política.

En efecto, sólo una decisión condenatoria puede desvirtuar esa presunción, y por ello en materia disciplinaria no se podrá endilgar al investigado una responsabilidad que no haya

sido declarada legalmente.

El artículo 8 de la ley 200 de 1995 indica al respecto claramente que solo un fallo ejecutoriado puede contradecir la presunción de inocencia, que se impone durante todo el proceso disciplinario en sus diferentes fases, como sustento además del reconocimiento de la dignidad humana (art. 7 de la ley 200/95), el principio de legalidad (art. 4 de la ley 200/95) y el debido proceso garantizado en la ley (art. 5 de la ley 200/95).

En relación con este punto esta Corporación ya ha señalado que:

“El derecho fundamental que tiene toda persona a que se presuma su inocencia, mientras no haya sido declarada responsable, se encuentra consagrado en nuestro Ordenamiento constitucional en el artículo 29, en estos términos: “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”, lo que significa que nadie puede ser culpado de un hecho hasta tanto su culpabilidad no haya sido plenamente demostrada.

Este principio tiene aplicación no sólo en el enjuiciamiento de conductas delictivas, sino también en todo el ordenamiento sancionador -disciplinario, administrativo, contravencional, etc.-, y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado. (...)

Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado. Recuérdese que en materia disciplinaria, la carga probatoria corresponde a la Administración o a la Procuraduría General de la Nación, según el caso; dependiendo de quien adelante la investigación, y son ellas quienes deben reunir todas las pruebas que consideren pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado. (...)"10..

Se concluye entonces que el servidor público en relación con el cual el acaecimiento de la prescripción ha provocado el fenecimiento de la acción disciplinaria mal puede considerar vulnerada su presunción de inocencia, la cual permanece incólume durante todo el

procedimiento.

Con base en estos elementos y precisiones necesarias, entra la Corte en el examen de los cargos planteados por el demandante contra la norma atacada en relación con la violación de los derechos a la honra y al buen nombre (art. 15 y 21 C.P.).

4. La ausencia de violación de la Constitución por la norma demandada.

Como lo ha señalado esta Corporación, la sola iniciación de una investigación, de conformidad con las reglas establecidas para cada juicio (art. 29 C.P.), no puede ser calificada como amenaza o violación de los derechos fundamentales, pues de lo contrario se impediría sin justificación alguna que las autoridades ejercieran sus funciones de control, lo que consecuentemente traería la impunidad y la irresponsabilidad de quienes con sus conductas han infringido el ordenamiento jurídico (artículo 6 C.P.). En relación específicamente con los derechos a la honra y al buen nombre la Corte señalo al respecto que:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de respetar y hacer respetar el derecho al buen nombre de las personas. Sin embargo, esta garantía, como todas las consagradas en la Carta, no es absoluta, pues encuentra límites en el interés social representado por las autoridades públicas, quienes, observando el ordenamiento jurídico, están facultadas para dar a conocer informaciones objetivas y veraces acerca del comportamiento de las personas que integran el conglomerado.

Cuando, en ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas vinculan a una persona, en legal forma, a un proceso judicial o administrativo, quien resulta incurso en él carece de fundamento para reclamar violación del derecho al buen nombre, pues la organización estatal se encuentra legitimada para iniciar y llevar hasta su culminación los trámites que permitan establecer si el sindicado es responsable del comportamiento objeto de investigación.

Los derechos a la honra y al buen nombre no significan la posibilidad de evadir los procesos e investigaciones que, de conformidad con el sistema jurídico, pueden y deben iniciar las autoridades públicas cuando tienen noticia acerca de una posible infracción.

Bien se sabe que la sola circunstancia de la indagación no compromete ni define la licitud de la conducta del individuo y que tan sólo sobre la base de que aquélla culmine, de conformidad con la ley y habiendo sido garantizado el debido proceso, pueden desvirtuarse las presunciones de inocencia y buena fe.

Así las cosas, antes de llegar a la definición judicial o administrativa, cuando el proceso o actuación apenas se halla en curso, nadie afirma ni puede afirmar que haya responsabilidad del investigado, por lo cual éste no puede deducir de la sola iniciación del proceso el desconocimiento de sus derechos a la honra y al buen nombre.

Por lo anterior, considera la Sala que en este caso tales derechos no han sido quebrantados. Apenas acontece que contra el accionante se ha iniciado un proceso administrativo que puede concluir tanto en su condena como en su absolución”11.

La Corte retoma estos argumentos para señalar que si la iniciación de la acción disciplinaria no vulnera el derecho a la honra y el buen nombre del disciplinado, la culminación del proceso disciplinario por prescripción tampoco lo hace pues en todo momento la presunción de inocencia opera en su favor. Mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado el servidor público o el particular que ejerza función pública se presume inocente.

La prescripción de la acción una vez ha operado contiene una decisión definitiva con efectos de cosa juzgada que impide a la administración continuar o iniciar en relación con los mismos hechos una investigación disciplinaria. (art. 11 ley 200/95)

Es en beneficio del investigado, dado su convencimiento en la legitimidad de su conducta, que la acción disciplinaria se reanuda por un año con el fin de permitirle obtener una decisión favorable respecto de su proceder, en relación con el cual la administración ya había perdido toda posibilidad de actuación. Cabe recordar que en este tiempo, como desde la iniciación del procedimiento respectivo, la presunción de inocencia se mantiene incólume

Ahora bien si las circunstancias que impidieron antes del término fijado por la ley para que opere la prescripción se mantienen y resulta imposible dentro del nuevo plazo proferir una decisión que absuelva o condene al servidor público, no cabe otra decisión procesal que la señalada en la norma. Resultaría contrario al principio de seguridad jurídica dejar abierta y

sin límite nuevamente la función punitiva del Estado y sin que de manera cierta se establezca un término, vencido el cual los efectos de cosa juzgada se concreten definitivamente.

Podría alegarse que dicho término puede resultar insuficiente en relación con el inicialmente fijado¹², o comparado con el establecido para la interrupción de la prescripción en materia penal¹³. Sin embargo la fijación de dicho término integra la libertad de configuración del legislador en tanto éste no resulte irrazonable ni desproporcionado y en todo caso debe mirarse dentro de los objetivos de la norma que nos son otros que la búsqueda de seguridad jurídica. Además, es importante tener en cuenta al respecto que la prescripción de la acción disciplinaria debe ser entendida como una sanción a la inercia administrativa, y correlativamente como medida de protección al procesado contra la señalada inactividad e ineficiencia de la autoridad investigadora, por lo que un plazo mayor tampoco resultaría razonable.

No debe olvidarse de otro lado que dentro del proceso disciplinario existen múltiples oportunidades en las que el investigado puede presentar o controvertir pruebas que confirmen su inocencia y que le permitan obtener el archivo del expediente en la fase de indagación preliminar (art. 140), o una decisión favorable en caso de que se decida la apertura de la investigación. (art. 152 y ss de la ley 200 de 1995)

No debe olvidarse tampoco que dentro de los principios rectores del proceso disciplinario consagrados en el capítulo 1º de la ley 2000 de 1995 figura el artículo 6º, según el cual, en el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá a favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla.

Dentro del término de cinco años fijado por la ley como límite para que se desarrolle la acción disciplinaria, o dentro del año adicional a que alude la norma atacada, este principio debe aplicarse, si es del caso, en beneficio del servidor público.

No cabe sin embargo entender que la aplicación de esta figura pueda invocarse como elemento constitutivo de la prescripción, como lo pretende implícitamente el demandante, pues en el caso de la prescripción de la acción disciplinaria no se está frente a la existencia o no de una duda razonable, sino del transcurso del tiempo que hace que la acción punitiva del Estado fenezca.

La figura de la prescripción, como atrás se explicó obedece a principios y características específicas que son diferentes de las referidas al principio de in dubio pro disciplinado contenido en dicho artículo 6º. La prescripción ataca la acción disciplinaria, o más exactamente la potestad punitiva de la administración, y no los derechos del servidor público.

No asiste por tanto razón al actor cuando pretende establecer una identidad necesaria entre prescripción y decisión absolutoria, como tampoco le asiste cuando pretende asimilar prescripción y decisión condenatoria, pues como ya se ha dicho la presunción de inocencia no resulta vulnerada, ni con la acción disciplinaria, ni con su fenecimiento a causa de la prescripción.

La norma acusada debe entenderse como una posibilidad adicional que se ofrece al servidor público para controvertir la acusación contenida en la decisión que inicia una investigación disciplinaria. Precisamente en consideración al derecho que asiste al servidor público para defender, si tal es su convencimiento, su derecho a la honra y al buen nombre, resulta legítimo que la ley establezca este nuevo plazo, que sin embargo no puede prorrogarse indefinidamente, aún con el consentimiento del servidor público interesado.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el aparte “vencido el cual sin que se hubiese proferido y ejecutoriado el respectivo fallo, no procede decisión distinta a la declaratoria de la prescripción” contenido en el artículo 36 de la Ley 200 de 1995, “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cita del doctor Parmenio Cárdenas, hecha por Antonio Vicente Arenas, Comentarios al Código penal, Parte general, Editorial Temis , Bogotá , 1983, tomo I, pag.361

2 Sentencia C-892/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Ver al respecto la Sentencia C-666/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

6EISSEN, Marc André. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Editorial Cuadernos Cívitas. Madrid. 1985. pág. 95.

7 Sentencia C-176/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 Sentencia C-548/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz

9 “artículo 8º Presunción de inocencia. El servidor público o el particular que ejerza función pública a quienes se atribuya una falta disciplinaria se presumen inocentes mientras no se declare legalmente su responsabilidad en fallo ejecutoriado”

10 Sentencia C-244/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz

11 Sentencia T414/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

12 El artículo 34 de la ley 200 de 1995 fija el términos de 5 años para la prescripción de la acción disciplinaria.

13 El artículo 84 inciso segundo del Código Penal vigente señala que “interrumpida la prescripción , principiará a correr de nuevo por tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 80 . En este caso el término no podrá ser inferior a cinco (5) años