

Sentencia C-653/01

TEST DE IGUALDAD EN FALTA DISCIPLINARIA-Intensidad ordinaria/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Determinación legislativa de régimen disciplinario

TEST DE RAZONABILIDAD EN FALTA DISCIPLINARIA-Intensidad leve

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Preservación/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN ACTUACION DISCIPLINARIA-Grado de intensidad del control constitucional

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Medio adecuado para alcanzar el fin buscado

TEST DE IGUALDAD EN FALTA DISCIPLINARIA-Exclusión demás funcionarios del Estado/DEBIDO PROCESO EN FALTA DISCIPLINARIA-Exclusión demás funcionarios del Estado

DERECHOS HUMANOS-Protección por órganos del Estado/DEBIDO PROCESO-Respeto por funcionarios del Estado

TEST DE IGUALDAD-Clasificaciones infra y supra inclusivas son inadecuadas

FUNCION DISCIPLINARIA-Equiparación de funcionarios

TEST DE IGUALDAD EN FALTA DISCIPLINARIA-Clasificación inadecuada

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance

Esta Corporación ha afirmado que el principio de legalidad, como salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, hace parte de las garantías del debido proceso, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, tanto en materia penal como disciplinaria. Este principio además protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado. Por eso es común que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. Esta Corte también ha señalado que el debido proceso comprende el principio constitucional de la legalidad de la conducta sancionada y de la pena a imponer.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL-Alcance/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Alcance

Tanto en materia penal como disciplinaria, la garantía constitucional del principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal. Cuando ello no ocurre así, la norma en cuestión viola la Carta, bien sea porque no determine claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que claramente permiten su determinación. El mandato contenido en el artículo 29 de la Carta

Política exige al legislador definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas disciplinariamente, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados.

SANCION DISCIPLINARIA-Garantías constitucionales

Como lo ha sostenido esta Corte, el ejercicio del poder del Estado a sancionar las faltas disciplinarias que cometan sus servidores como mecanismo para prevenir conductas contrarias al cumplimiento recto del servicio público y leal de la función pública, debe estar revestido de todas las garantías de orden sustantivo y procesal, consagradas constitucional y legalmente. Así pues, los principios del debido proceso, legalidad, favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, entre otros, se muestran como rectores del proceso disciplinario en general.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FALTA DISCIPLINARIA-Vaguedad e indeterminación/FALTA DISCIPLINARIA DE FUNCIONARIO DE LA PROCURADURIA GENERAL-Vaguedad e indeterminación

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Diferencia según tipo de actuación

PROCESO DEBIDO EN MATERIA DISCIPLINARIA-Faltas vagas e imprecisas

Aunque siempre es posible concluir cuál era el proceso debido en materia administrativa, o específicamente en el ámbito disciplinario, la Constitución exige que la ley señale de manera clara y previa los parámetros objetivos que servirán de referente tanto al sujeto activo de una conducta que puede ser sancionada disciplinariamente como a la autoridad que ejercerá sobre dicho sujeto la potestad disciplinaria. Si bien el principio de legalidad de la conducta no es tan estricto en el ámbito disciplinario como en el penal ello no significa que en este primer campo el grado de vaguedad y de indeterminación puedan ser tan grandes.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN CONDUCTA DISCIPLINARIA-Claridad y precisión

El principio de legalidad de las conductas sancionadas busca evitar que los sujetos activos de la misma tengan que ser expertos en derecho constitucional y derecho administrativo para poder cumplir la ley. El sentido de exigir que la definición de estas conductas sea clara es precisamente proveer un referente de fácil e inmediato acceso para cualquier persona o servidor público que pueda llegar a ser eventualmente sancionado, que le permita saber cuáles son los comportamientos prohibidos y cuáles serán las consecuencias si incurre en ellos.

CONDUCTA DISCIPLINARIA-Vaguedad e indeterminación

FUNCIONARIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Causal de mala conducta por violación del debido proceso

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA PENA-Claridad y precisión

Sin duda el legislador puede emplear diversas técnicas para designar de manera clara y precisa cuál es la sanción que ha de imponerse a quien realice una conducta considerada reprochable en el ámbito disciplinario. Nada impide que en una norma defina la conducta y en otra distinta indique la sanción correspondiente. No obstante, cuando el legislador acude a dicha técnica no puede emplear criterios que conduzcan a sanciones diferentes o que impidan identificar cuál es la sanción procedente.

DERECHO DISCIPLINARIO-Sanciones indefinibles

DEBIDO PROCESO-Vulneración como causal de mala conducta de funcionario de Procuraduría

Referencia: expediente D-3313

Demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo del artículo 26 de la Ley 200 de 1995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único."

Demandantes: Roberto Augusto Serrato Valdés y Juan Carlos Hincapié Mejía.

Temas:

Derecho disciplinario. Faltas vagas e indeterminadas

Derecho disciplinario: sanciones indefinibles

Igualdad: clasificaciones infra y supra inclusivas son inadecuadas

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C, junio veinte (20) de dos mil uno (2001).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Roberto Augusto Serrato Valdés y Juan Carlos Hincapié Mejía, con fundamento en los artículos 40 numeral 6, y 241 numeral 4, de la Constitución Política, demandaron la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 26 de la Ley 200 de 1995.

Por auto del trece (13) de diciembre de dos mil (2000), el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la presentación de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Ministro de Justicia y del Derecho y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. Norma acusada

El siguiente es el texto de la norma acusada, con la advertencia que se subraya el párrafo demandado.

“Ley 200 de 1995

(Julio 28)

“Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”

“ARTÍCULO 26. Causales de Mala Conducta. Las anteriores faltas constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2º del artículo 175 de la Constitución Política cuando fueren realizadas por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, Auditor General y Miembros del Consejo Nacional Electoral.

PARAGRAFO. El funcionario de la Procuraduría General de la Nación que viole el debido proceso incurrirá en causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.”

B. La demanda

El actor estima que el párrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995, desconoce el artículo 13 de la Constitución. El cargo de la demanda puede sintetizarse, así:

La norma acusada es inconstitucional, porque no es explicable que el legislador incluya únicamente a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, como susceptibles de sanción disciplinaria de mala conducta por violar el debido proceso, pues a juicio del actor, tal sanción debe ser predicable de cualquier servidor público, sin tener en consideración la entidad para la cual laboran, sino el daño que causan al derecho fundamental protegido por la norma.

Por tanto, es evidente el trato discriminatorio que se da en un proceso disciplinario por violación al debido proceso, seguido contra un servidor público de la Procuraduría General de la Nación y otro que se adelante frente a cualquier otro funcionario estatal que tenga competencia disciplinaria.

Concluye afirmando que aunque sería factible demandar únicamente el acápite del párrafo de la norma demandada, tal acción conduciría al error de ampliar por vía de la interpretación constitucional una sanción que el legislador omitió consagrar.

A. Intervenciones

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la

norma acusada, no se presentó intervención alguna.

D. Concepto del Procurador General de la Nación

Por medio del concepto número 2454 del 22 de febrero de 2001, el Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya Villazón, solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable el parágrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995.

Para el Ministerio Público, no existe razón que justifique el trato sancionatorio diverso, para unos y otros servidores, cuya función esta determinada en la observancia misma del debido proceso, pues no puede negarse que igual o mayor lesión causa la violación del debido proceso, producto de la decisión de un juez, magistrado o fiscal, en ejercicio de su función de administrar justicia, que la que pueda cometer un funcionario de la Procuraduría General de la Nación. La gravedad de tal conducta no se desnaturaliza o pierde importancia, cuando la misma es cometida por funcionarios no adscritos a la Procuraduría General de la Nación.

En consecuencia, considera que la mencionada causal debe estar dirigida a la totalidad de los funcionarios a quienes dentro del ejercicio de sus funciones deban observar las formas propias de cada juicio.

Por tanto, afirma que el parágrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995, resulta discriminatorio, pues establece una diferencia de trato que no tiene sustento alguno, y aunque bien podría decirse que el parágrafo acusado es conforme a la Constitución, salvo la referencia que allí se hace de la Procuraduría General de la Nación, quedando su texto omnicomprendivo de todos los servidores públicos; entendiéndose que cualquier funcionario que viole el debido proceso incurrirá en causal de mala conducta, esa extensión contraría los principios que rigen la función de control constitucional y que exige que en casos como el presente, donde se debe hacer extensible una causal de mala conducta a sujetos no consagrados en el supuesto inicial de la norma, se opte por la exclusión del precepto del ordenamiento, para salvaguardar los derechos de éstos.

Advierte, que con la exclusión del parágrafo demandado, en manera alguna la violación del debido proceso por un funcionario de la Procuraduría General u otra entidad queda desprovista de sanción, toda vez que el artículo 40 del Código Disciplinario Único, impone a los servidores públicos el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y los Tratados Públicos, en donde el debido proceso ocupa un lugar privilegiado. En estos términos, la violación del debido proceso en una actuación judicial o administrativa implica violación de un deber sancionado conforme a la Ley 200 de 1995.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

Segunda.- Lo que se debate.

2.1. Se afirma que el párrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995, es discriminatorio, al establecer que incurrirán en causal de mala conducta, únicamente los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, que violen el debido proceso; sin tener en consideración a la totalidad de los servidores públicos, quienes dentro del ejercicio de sus funciones pueden incurrir en la mencionada violación.

2.2. Corresponde a esta Corporación decidir si, tal como lo plantean los ciudadanos demandantes, del precepto acusado puede inferirse violación del derecho a la igualdad, o si por el contrario, la norma establece una diferencia, en razón del poder disciplinario preferente que ejercen los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

(Hasta aquí la ponencia elaborada inicialmente por el Magistrado Dr. Alfredo Beltrán Sierra)

Tercera.- La norma viola el principio de igualdad

3.1 La norma establece una clasificación entre funcionarios de la Procuraduría y los demás funcionarios públicos. Sólo serán sancionados por incurrir en una causal de mala conducta los funcionarios de la Procuraduría que en el desarrollo de sus actuaciones violen el debido proceso. El problema jurídico a la luz del principio de igualdad es si esta clasificación se funda en un criterio objetivo y razonable o si por el contrario es discriminatoria.

La Corte ha establecido una metodología para distinguir entre clasificaciones legítimas y clasificaciones discriminatorias. Para resolver el problema jurídico se seguirá dicha metodología.

3.1.1 La intensidad del test de igualdad cuando el legislador tipifica faltas disciplinarias es la ordinaria, que equivale al test leve de razonabilidad. La razón de ello radica en que, por un lado, la facultad de dictar códigos - incluido el Código Disciplinario - radica en el Congreso de la República (art. 150 num. 2 C.P.) y, por el otro, la Constitución expresamente ordena a la ley determinar lo relativo al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación dicho organismo (art. 279 C.P.). Sobre la aplicación de un test leve en el escrutinio de constitucionalidad de leyes expedidas en desarrollo de una facultad otorgada a un órgano constitucional la Corte ha sostenido:

“(C)uando se trata de materias cuya regulación se encuentra plenamente librada al principio democrático (C.P., artículo 150), esta Corporación ha considerado que el juicio de igualdad es de carácter débil, como quiera que sólo debe verificarse que el trato diferenciado bajo análisis resulta adecuado para conseguir una finalidad permitida por la Constitución Política¹. Dado que esta modalidad del juicio de igualdad se aplica sobre ámbitos donde el legislador goza de una amplia libertad de configuración política, el grado de intensidad del escrutinio que lleva a cabo el juez constitucional no puede ser de tal magnitud que termine por sustituir la función que le corresponde desarrollar al Congreso como representante de la voluntad popular.”²

3.1.3 Para el logro de la finalidad de garantizar la preservación del debido proceso en las actuaciones disciplinarias, el legislador igualmente puede hacer distinciones o establecer clasificaciones entre los distintos funcionarios públicos. Este es el caso por ejemplo del trato dado a los funcionarios encargados de ejercer el control disciplinario - justificado por la

incidencia que sus tareas investigativa y sancionatoria tienen sobre los derechos de los demás funcionarios públicos -, el cual difiere del trato dado a los demás servidores del Estado.

3.1.4 Sin embargo, sancionar únicamente a los funcionarios de la Procuraduría no es adecuado para alcanzar el fin buscado por la norma. Esto por dos motivos: primero, porque ni excluir a otros funcionarios que ejercen la potestad disciplinaria, segundo, ni incluir todas las actividades que ejercen los funcionarios de la Procuraduría, son medios adecuados para alcanzar el fin buscado.

3.1.4.1 La exclusión de los demás funcionarios que ejercen potestad disciplinaria no es adecuada para alcanzar el fin buscado.

El artículo demandado define como sujetos activos de la falta disciplinaria a los funcionarios de la Procuraduría, lo cual excluye a todos los demás funcionarios del Estado. La cuestión a determinar es si dicha exclusión es adecuada para garantizar la protección del debido proceso en las actuaciones disciplinarias. La Corte concluye que no lo es por las siguientes razones.

Si bien es cierto que los funcionarios de la Procuraduría pertenecen al Ministerio Público y que dicha institución tiene la misión constitucional específica de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad (art. 278 num. 2 C.P.) dentro de los cuales ocupa un lugar destacado el derecho al debido proceso, éstos no son los únicos que tienen dicha responsabilidad institucional. En efecto, el artículo 2º de la Constitución señala que uno de los fines del Estado, y por lo tanto de los funcionarios investidos de autoridad, es precisamente el de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales. De tal manera que la misión específica de los funcionarios del Ministerio Público lo es sólo en un sentido formal, ya que la Constitución estableció una finalidad semejante para todos los órganos del Estado. En consecuencia, a la luz de esta finalidad la norma acusada excluye a todos los demás funcionarios del Estado que también deben respetar el debido proceso en sus actuaciones, lo cual torna inadecuada la medida para alcanzar el fin buscado.³

Se dirá que no se pueden equiparar los funcionarios que ejercen la potestad disciplinaria con todos los demás funcionarios del Estado. Ello es tan sólo aparentemente correcto puesto que un sinnúmero de funcionarios que no pertenecen al Ministerio Público también ejercen la potestad disciplinaria respecto de sus subalternos. En la Constitución se establece claramente que la función disciplinaria de la Procuraduría corresponde a una vigilancia superior, de tal manera que dentro de cada órgano las autoridades señaladas por la ley ejercen un control disciplinario directo e inmediato sobre sus subordinados. Esta función disciplinaria se encuadra básicamente dentro de las funciones más amplias de control interno ordenado por la Constitución para todos los órdenes de la administración pública (art. 209 inciso 2 C.P.). Es precisamente la Ley 200 de 1995 de la cual hace parte el artículo aquí demandado, la que establece que en toda entidad u organismo del Estado, excepto la Rama Judicial, debe constituirse “una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer en primera instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores”, siendo la segunda instancia competencia del nominador (art. 48). Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales ejercen la función disciplinaria sobre los

funcionarios de la rama judicial (art. 256 num. 3 C.P.), mientras que el Contralor General de la Nación tiene algunas competencias en el ámbito disciplinario respecto de responsables del manejo de fondos o bienes públicos (art. 268 num. 8 C.P.).

La clasificación establecida en la norma demandada no se torna adecuada si el análisis se limita tan solo a los funcionarios pertenecientes al Ministerio Público. Aún si se toma este universo limitado de funcionarios que ejercen la potestad disciplinaria dentro de una institución que tiene la misión formalmente específica de proteger y asegurar la efectividad de los derechos constitucionales, la clasificación deja de incluir a otros funcionarios del Ministerio Público que no pertenecen a la Procuraduría y que también ejercen una potestad disciplinaria. Prima facie excluye, primero, a los personeros municipales y, segundo, a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo que ejercen la potestad disciplinaria interna respecto de sus subordinados de conformidad con lo establecido en las leyes vigentes.

En conclusión la clasificación es inadecuada ya que sancionar exclusivamente a los funcionarios de la Procuraduría que violen el debido proceso deja por fuera a otros funcionarios igualmente situados respecto del objetivo que justifica la norma demandada.

3.1.4.2 Incluir todas las actuaciones realizadas dentro de la Procuraduría no es adecuado para alcanzar el fin buscado.

Lo anterior sería suficiente para declarar inexecutable la norma por violar el principio de igualdad. Sin embargo, la Corte considera necesario subrayar que la norma también es inadecuada porque no distingue entre actuaciones relativas al ejercicio de la potestad disciplinaria y otras actuaciones también de competencia de los funcionarios de la Procuraduría. Ello conduce a que la relación entre el medio empleado por la norma y el fin buscado por ella sea inadecuada.

Si se entiende que el fin buscado por la norma es asegurar que en ejercicio de la potestad disciplinaria los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación sean especialmente celosos en el respeto al debido proceso, entonces la norma debería haber precisado su alcance y haberlo delimitado al ámbito disciplinario. Sin embargo, la disposición acusada es tan general que cubre todas las actuaciones realizadas por los funcionarios de la Procuraduría. Esto conduce a que se equiparen actuaciones ajenas al ámbito disciplinario y actuaciones propias de la órbita de la Procuraduría en general. Vista a la luz del objetivo legítimo de exigir mayor rigor solamente en los procesos disciplinarios, dicha equiparación incluye demasiadas actuaciones diferentes y adicionales, lo cual hace que el medio empleado por el Legislador carezca de una relación racional con el fin buscado.

Cuarta.- La norma demandada viola el principio de legalidad en materia disciplinaria

Esta Corporación ha afirmado que el principio de legalidad, como salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, hace parte de las garantías del debido proceso, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, tanto en materia penal como disciplinaria. Este principio además protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado. Por eso es común que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen

que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (artículo 29)⁴. Esta Corte también ha señalado que el debido proceso comprende el principio constitucional de la legalidad de la conducta sancionada y de la pena a imponer.

Así por ejemplo, en jurisprudencia reciente esta Corporación afirmó

“El artículo 29 de la Constitución señala que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. Eso significa que no sólo las conductas proscritas por la ley y que dan lugar a sanciones (en materia disciplinaria, las faltas) deben estar contempladas con precisión, de tal manera que en el caso concreto el comportamiento observado por la persona encaje exactamente en la descripción normativa, sino que también las penas, castigos o sanciones tienen que predeterminarse en la norma general respectiva, de tal manera que entre la conducta y su consecuencia jurídica exista una relación directa.”⁵

En cuanto a las sanciones, esta Corporación ha afirmado que

“el principio de legalidad de la sanción, como parte integrante del debido proceso (art. 29 C.P.), exige la determinación clara, precisa y concreta de la pena o castigo que se ha de imponer a quienes incurran en comportamientos, actos o hechos proscritos en la Constitución y la ley. Dichas sanciones además de ser razonables y proporcionadas, no deben estar prohibidas en el ordenamiento supremo.”⁶

Tanto en materia penal como disciplinaria, la garantía constitucional del principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal.⁷ Cuando ello no ocurre así, la norma en cuestión viola la Carta, bien sea porque no determine claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que claramente permiten su determinación.

El mandato superior contenido en el artículo 29 de la Carta Política al preceptuar que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”, exige al legislador definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas disciplinariamente, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados⁸.

2.1 La definición de la conducta es excesivamente indeterminada.

Como ya lo ha sostenido esta Corte, el ejercicio del poder del Estado a sancionar las faltas disciplinarias que cometan sus servidores como mecanismo para prevenir conductas contrarias al cumplimiento recto del servicio público y leal de la función pública, debe estar revestido de todas las garantías de orden sustantivo y procesal, consagradas constitucional y

legalmente. Así pues, los principios del debido proceso, legalidad, favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, entre otros, se muestran como rectores del proceso disciplinario en general⁹.

La norma demandada señala que incurrirá en causal de mala conducta el funcionario de la Procuraduría que “viole el debido proceso”. La conducta consistente en violar el debido proceso carece del requisito de precisión que la Constitución exige cuando el Legislador define acciones u omisiones por las cuales una persona o servidor público puede ser sancionado. La expresión acuñada por el legislador es demasiado vaga a tal punto que no ofrece a sus destinatarios criterios determinados previamente de manera clara en un referente objetivo.

Aunque el derecho al debido proceso está expresamente consagrado en la Constitución, ni de la Norma Suprema ni de las leyes vigentes se puede deducir con precisión cuáles son los elementos del debido proceso que debe respetar un funcionario de la Procuraduría en sus actuaciones. En igual riesgo de ser investigado y sancionado se encuentra un funcionario que incurra en una irregularidad contraria a las leyes vigentes que otro que impida el ejercicio del derecho de defensa dentro de la actuación administrativa. La incertidumbre sobre las reglas aplicables aumenta enormemente si se reconoce que el debido proceso administrativo es diferente según sea el tipo de actuación. El proceso debido cuando se ejerce la potestad disciplinaria es diferente al debido cuando se aplica el régimen de carrera o cuando se adoptan determinaciones en materia contractual o cuando se sigue un procedimiento para la expedición de ciertos actos administrativos que están sometidos a un trámite legal especial. Aún dentro del ámbito del ejercicio de la potestad disciplinaria, las reglas propias del proceso disciplinario tienen una importancia diversa a la luz del debido proceso. Algunas desarrollan su núcleo esencial mientras que otras son tan sólo instrumentales.

Aunque siempre es posible concluir cuál era el proceso debido en materia administrativa, o específicamente en el ámbito disciplinario, la Constitución exige que la ley señale de manera clara y previa los parámetros objetivos que servirán de referente tanto al sujeto activo de una conducta que puede ser sancionada disciplinariamente como a la autoridad que ejercerá sobre dicho sujeto la potestad disciplinaria.

Si bien el principio de legalidad de la conducta no es tan estricto en el ámbito disciplinario como en el penal ello no significa que en este primer campo el grado de vaguedad y de indeterminación puedan ser tan grandes.

La Corte, en varias oportunidades ha reconocido que la tipicidad es también un principio rector en materia disciplinaria. Así, en la sentencia C-417/93 expresó la Corte:

“Las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas. Según las voces del artículo 124 de la Constitución, “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.¹⁰

Estos criterios aparecen reiterados en la sentencia C-310/9711 en la cual se anotó:

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

No obstante, esta Corporación también ha señalado que como quiera que el ejercicio de la función pública también comprende deberes y prohibiciones generales, el legislador puede señalar como faltas disciplinarias el incumplimiento de tales deberes y no incurre en violaciones al principio de legalidad cuando esa descripción general contiene los elementos normativos que permiten su concreción.

“a) No es fácil establecer de manera precisa, cuándo una norma deja de contener entre sus prescripciones los ingredientes normativos requeridos para producir la certeza en lo relativo a la definición de la conducta; pero lo que si es claro es que se proscriben las definiciones de una generalidad, vaguedad e indeterminación que no ofrecen la necesaria certeza requerida para hacer exigible las consecuencias sancionatorias que se derivan de la conducta descrita y que le otorgan un amplio poder discrecional a la autoridad encargada de aplicar la respectiva norma.

“b) Cuando el legislador considera necesario, por razones de técnica legislativa, hacer una descripción genérica de determinado comportamiento humano en un tipo penal, ello de suyo no implica violación del principio de legalidad y de su especie, es decir, el principio de la tipicidad, porque el mismo tipo puede contener por sí mismo los elementos normativos necesarios para concretar la conducta punible, e incluso, pueden existir otras normas creadas por aquél, que sirven para complementarlo. Esto último ocurre, principalmente con las disposiciones contravencionales, debido en buena medida, a las numerosas circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se presentan las correspondientes conductas y que sirven de fundamento para su valoración jurídica por quienes deben aplicarla. Sobre este punto se ha dicho que “la variabilidad de circunstancias hace casi imposible la minuciosa previsión de las infracciones, algunas de las cuales quedan definidas como desobediencias genéricas.”

“Tratándose de faltas disciplinarias, cuya aplicación corresponde a las autoridades que supervigilan la conducta oficial de los servidores públicos y a las autoridades administrativas, la doctrina ha admitido la posibilidad de que puedan existir faltas, a partir de la transgresión de deberes o prohibiciones muy generales que se establecen en los estatutos que rigen la Función Pública. De este modo, se concede a dichas autoridades una racional y razonable facultad discrecional para valorar sí la conducta investigada es susceptible de sanción o no.”¹²

Se dirá entonces que la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativa y de la jurisdicción constitucional proporciona criterios para darle contenido preciso a la vaga e indeterminada expresión “viole el debido proceso”. Este argumento es inaceptable cuando el legislador define conductas de las cuales puede derivarse una sanción, aún disciplinaria. En

efecto, el principio de legalidad de las conductas sancionadas busca evitar que los sujetos activos de la misma tengan que ser expertos en derecho constitucional y derecho administrativo para poder cumplir la ley. El sentido de exigir que la definición de estas conductas sea clara es precisamente proveer un referente de fácil e inmediato acceso para cualquier persona o servidor público que pueda llegar a ser eventualmente sancionado, que le permita saber cuáles son los comportamientos prohibidos y cuáles serán las consecuencias si incurre en ellos.

En conclusión la expresión que define la conducta objeto de una eventual sanción disciplinaria es demasiado vaga e indeterminada y por consiguiente inconstitucional por violar el principio de legalidad.

2.2. La norma no señala cuál es la sanción ni provee criterios objetivos para determinarla.

El artículo demandado se limita a señalar que el funcionario que realice la conducta incurrirá en “causal de mala conducta”. Por lo tanto, no indica cuál es la sanción disciplinaria que le debe ser impuesta al sujeto activo de la misma. La cuestión que debe analizar la Corte es si ésta indeterminación es contraria al principio de legalidad de las penas. La Corte concluye que sí lo es por las siguientes razones.

Sin duda el legislador puede emplear diversas técnicas para designar de manera clara y precisa cuál es la sanción que ha de imponerse a quien realice una conducta considerada reprochable en el ámbito disciplinario. Nada impide que en una norma defina la conducta y en otra distinta indique la sanción correspondiente. No obstante, cuando el legislador acude a dicha técnica no puede emplear criterios que conduzcan a sanciones diferentes o que impidan identificar cuál es la sanción procedente. Esto es precisamente lo que ocurre en este caso.

En realidad es extremadamente complejo determinar cuál es la sanción disciplinaria que debe imponerse en caso de mala conducta a un funcionario de la Procuraduría que viole el debido proceso. El ordenamiento penal prevé multiplicidad de sanciones de diversa severidad dependiendo del nivel del funcionario público, de la gravedad de la conducta, de la responsabilidad de sus funciones y del daño al bien jurídico tutelado, dependiendo de su importancia. De la pluralidad de factores relevantes para establecer la punibilidad surge la imposibilidad o la dificultad de precisar la sanción aplicable.

En conclusión la norma demandada también viola el derecho constitucional al debido proceso al no establecer un criterio claro que conduzca a identificar y determinar la sanción disciplinaria que ha de imponerse al funcionario de la Procuraduría que realice la conducta señalada en dicha norma.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el párrafo del artículo 26 de la Ley 200 de 1995 “Por medio del

cual se expide el Código Disciplinario Único”.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-653/01

DEBIDO PROCESO POR FUNCIONARIO DE LA PROCURADURIA GENERAL-Finalidad legítima (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO POR PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Exigencia mayor de cumplimiento/PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Exigencia mayor de protección de garantías constitucionales (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO-Exigencia mayor de protección por Procuraduría (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Materialidad/PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Exigencia mayor de protección por Ministerio Público (Salvamento de voto)

RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA-Determinación legislativa (Salvamento de voto)

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Ambito de acción (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO EN MATERIA DISCIPLINARIA-Observancia en todas las actuaciones/DEBIDO PROCESO POR PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Observancia en todas las actuaciones disciplinarias (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO-No constituye vulneración cualquier irregularidad (Salvamento de voto)

los suscritos magistrados, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, nos vemos precisados a salvar nuestro voto en relación con la sentencia C-653 de 20 de junio de 2001, en la cual se declaró inexecutable el párrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995 “Por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único,” por las razones que a continuación se exponen:

1. Como se sabe, el párrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995 establece como “causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”, la violación del debido proceso por los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, norma esta que demandada como inconstitucional, se declaró inexecutable por la Corte en la sentencia respecto de la cual salvamos nuestro voto.

2. La inconstitucionalidad de la norma aludida fue declarada por la Corte bajo la consideración de que ella viola el principio de igualdad consagrado en la Carta Política y porque, además, a juicio de la mayoría quebranta también el principio de legalidad en materia disciplinaria.

3. En cuanto hace a la supuesta violación del principio de igualdad y los argumentos en que la sentencia se funda para el efecto, no los compartimos y ello nos lleva a discrepar de la sentencia aludida.

3.1. En primer término, se observa que en el texto mismo de esa providencia se afirma, como nosotros lo sostuvimos en la Sala, que el fin de preservar el respeto al debido proceso por los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación es constitucionalmente legítimo; se acepta también por la sentencia, que el legislador puede establecer distinciones entre los funcionarios públicos en orden a garantizar el debido proceso en las actuaciones disciplinarias, punto este que de igual manera se sostuvo por los suscritos magistrados durante el debate del proyecto de sentencia inicial.

3.2. No obstante ello, se asevera en el fallo que elevar a “mala conducta” la actuación de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación cuando violan el debido proceso no es el medio “adecuado para alcanzar el fin buscado por la norma”, premisa esta que es la que finalmente conduce a la mayoría de la Corte a la conclusión de que se vulnera el derecho a la igualdad, porque se excluye a los demás funcionarios del Estado de ese tratamiento, por una parte; y porque se incluyen en tal conducta “todas las actuaciones realizadas por los

funcionarios de la Procuraduría”.

Respecto a la supuesta inconstitucionalidad por excluir a los demás funcionarios del Estado de la causal de “mala conducta” por violación al debido proceso, salta a la vista que el legislador, en ejercicio de su potestad de “hacer las leyes”, en ese punto, en principio, puede establecer, de manera legítima y conforme a la Constitución esa causal teniendo en cuenta que no todos los funcionarios desempeñan la misma labor, ni tienen la misma categoría, por lo que, bien puede, como lo hizo, establecer que a quienes forman parte de la Procuraduría General de la Nación, organismo de control de las actividades oficiales de todos los demás servidores públicos, se les debe exigir, en mayor grado y cuando se trata de los procesos disciplinarios, el máximo respeto por la intangibilidad de las garantías del debido proceso pues ellos como depositarios últimos de esa función conforme al artículo 277 numeral 6 de la Constitución deben, con mayor rigor que los demás encausar sus actividades oficiales en esa materia a la protección efectiva de los derechos humanos, uno de los cuales es el del debido proceso y asegurar su efectividad como lo exige el artículo 278 numeral 2 de la Carta Política.

En manera alguna puede aceptarse que esa misión específica que asigna al Ministerio Público la Constitución “lo es sólo en un sentido formal”, como se afirma finalmente en la sentencia (párrafo segundo página 6), pues, precisamente, de lo que se trata es de la efectividad de los derechos fundamentales, que no puede detenerse en “un sentido formal”, sino que ha de ser material, sustancial, y de mayor exigencia al Ministerio Público, dada la delicada función que le asigna la Constitución.

Agregase a lo dicho que no extender la causal de “mala conducta” a que se ha hecho referencia a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y a los Personeros Municipales, no significa que por tal razón sea contrario a la Carta el parágrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995, pues pretender lo contrario es tanto como indicarle al legislador que por no haberlos incluido en esa norma para ese efecto no puede hacerlo en el futuro y, además, ha de tenerse en cuenta que en ese punto se impone el respeto a la decisión democrática del legislador pues ni los personeros ni el defensor del pueblo tienen el poder disciplinario preferente que la Constitución asigna a la Procuraduría General de la Nación.

3.3. El parágrafo que se demanda se encuentra ajustado a la Constitución ya que no es más que desarrollo del artículo 124 de la misma que permite al legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación no sólo tienen como los otros funcionarios, una potestad disciplinaria, dentro de su respectiva entidad, sino que la tienen también sobre todos los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; sobre los miembros de la fuerza pública, y como si fuera poco sobre los particulares que ejercen funciones públicas en forma permanente o transitoria y sobre las personas que administran los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución.

3.4. De otro lado, se afirma en la sentencia que no incluir como causal de mala conducta “todas las actuaciones realizadas dentro de la Procuraduría” quebranta el principio de igualdad, argumento que no compartimos, pues resulta evidente que la ley 200 de 1995 -

Código Disciplinario Único- no tiene como objeto regular todas las actuaciones de la Procuraduría, ni como ámbito de aplicación todas las actuaciones de todos los funcionarios públicos, sino, única y exclusivamente lo atinente al régimen disciplinario de los servidores públicos, lo que, de manera ineludible lleva a concluir que el argumento a que ahora nos referimos se desvió por completo del asunto concreto a consideración de la Corte, pues una interpretación sistemática y teleológica del párrafo del artículo 26 de la ley mencionada, impone su análisis dentro del preciso marco del derecho disciplinario y del código de que trata la ley en mención. De esta suerte, la extensión de la norma fuera de ese ámbito que la sentencia le endilga a ese párrafo para dolerse luego de que incluiría aun actividades ajenas al campo disciplinario, carece por completo de fundamento lógico jurídico.

4. Con respecto a la supuesta violación del principio de legalidad en materia disciplinaria, se afirma en la sentencia que el legislador ha de definir de manera previa, taxativa e inequívoca las conductas que constituyan faltas disciplinarias, señalando, además, las sanciones respectivas y las reglas para la investigación y decisión sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados, lo que, según la sentencia, no se cumple por el párrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995, porque la conducta descrita en él “es excesivamente indeterminada”, ya que no se precisa “cuáles son los elementos del debido proceso que debe respetar un funcionario de la Procuraduría en sus actuaciones”, por lo que se considera violado el artículo 29 de la Constitución.

4.1. En relación con la garantía constitucional a la definición previa e inequívoca por la ley de las conductas constitutivas de delitos o, en este caso, de faltas disciplinarias no hay ninguna discrepancia, pues ello obedece a una conquista de carácter democrático que siempre hemos defendido y continuaremos defendiendo, como soporte indispensable para restringir eventuales abusos de autoridades arbitrarias y para rodear de esa garantía infranqueable la libertad del ciudadano.

Con todo, ese no es el asunto objeto de la discusión en esta oportunidad ante la Corte, pues, en esta ocasión en el párrafo acusado se encuentra cumplido a cabalidad por el legislador el principio de legalidad. En efecto, queda claro que en ese párrafo, de manera inequívoca, se define quién es el sujeto de esa conducta, a saber: “el funcionario de la Procuraduría General de la Nación”; además, se indica cuál es la falta, al definir que en ella incurre ese sujeto calificado cuando “viole el debido proceso”, con lo cual se cumple con la carga de la tipificación de la falta, cara al principio de legalidad.

La discrepancia se pone de manifiesto en cuanto a la afirmación contenida en la sentencia de no haberse establecido con precisión “cuáles son los elementos del debido proceso que debe respetar un funcionario de la Procuraduría en sus actuaciones”. Para nosotros, la respuesta es clara: en todas las actuaciones disciplinarias cuando se ejerza esa potestad por el Ministerio Público en procesos de esta índole, debe respetarse el debido proceso. Y, en cuanto hace a la supuesta indeterminación de este concepto, obsérvese que la Constitución no lo define, pero existen unos elementos fundamentales universalmente aceptados que indican claramente que no es violación del debido proceso cualquier irregularidad, sino el quebrantamiento de garantías básicas fundamentales que lo estructuran, como sucede con la existencia del juez natural, la competencia del funcionario previamente establecida por la ley, el derecho a la prueba, el derecho de defensa, a presentar alegatos en forma oportuna,

el derecho a impugnar las providencias ya sea proponiendo nulidades o interponiendo recursos, que, precisamente, por su trascendencia, a quienes no puede excusarse su quebrantamiento es a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

Así las cosas, no resultan a nuestro juicio, acertadas las razones que llevaron a la Corte a declarar inexecutable el parágrafo del artículo 26 de la ley 200 de 1995 y, por ello, salvamos nuestro voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Jaime araujo rentería

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

alvaro tafur galvis

Magistrado

Magistrado

1 Véanse las sentencias SC-556/93 (MP. Jorge Arango Mejía); SC-265/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); y, SC-445/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

2 Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 En la doctrina constitucional comparada esta clasificación es conocida como una infra-incluyente. La Corte Constitucional ha aplicado los conceptos de supra- o infra-incluyente en sentencias anteriores. Ver sentencia de la Corte Constitucional sobre la profesión de biólogo, C-505 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

4 Ver, entre otras, las sentencias C-127 de 1993, C-344 de 1996 y C-559 de 1999.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-428/97, MP: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. En esta sentencia la Corte estudió la remisión genérica al régimen disciplinario que hacía el artículo 15 de la Ley 344 de 1995 y encontró que se violaba “la garantía constitucional del debido proceso, y específicamente el principio de legalidad de la sanción, cuando se remite indiscriminadamente al infractor a “las sanciones establecidas en la Ley 200 de 1995”, que son once posibles, según el artículo 29 de aquél estatuto.” Ver también las sentencias T-442/92, MP: Simón Rodríguez Rodríguez en donde la Corte analizó el respeto al debido proceso en una actuación administrativa de la Superintendencia de Cambios; C-176/93, MP: Alejandro Martínez Caballero, en el cual la Corte declaró la inexecutable de las medidas aplicadas a los inimputables, debido a su carácter indeterminado.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-211/00, MP: Carlos Gaviria Díaz. En este fallo la Corte estudió las sanciones que podían ser impuestas a las empresas de economía solidaria, pues según el demandante al no haber sido determinadas claramente, podían resultar más gravosas que las que se imponían a otras empresas. La Corte rechazó los cargos del actor, pues encontró que si había una clara determinación de la sanción y en consecuencia declaró su constitucionalidad.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-843/99, MP: Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley 491 de 1999, por no determinar de manera clara las conductas prohibidas y las penas aplicables, lo cual violaba según la Corte el principio de estricta legalidad y la prohibición de la ambigüedad en la descripción de las penas.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-708/99, MP: Alvaro Tafur Galvis, donde la Corte reitera la aplicación de los principios generales del debido proceso al derecho sancionatorio.

9 Ver la Sentencia C-310/97, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-417/93, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Ver también las sentencias C-280/95, MP: Alejandro Martínez Caballero

11 Corte Constitucional, Sentencia C-310/97, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-769/98, MP: Antonio Barrera Carbonell. En este fallo la Corte rechazó los cargos de inconstitucionalidad contra el numeral 8 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, que según el actor violaban el principio de tipicidad por no contener una descripción precisa y concreta de los que se entiende por “abandono injustificado del cargo”.