

Sentencia C-949/02

PROHIBICION DISCIPLINARIA A SERVIDOR PUBLICO-Incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuesta en decisión judicial

PROHIBICION A SERVIDOR PUBLICO-Incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuesta en decisión judicial

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Incorporación en ley de condición establecida por la Corte Constitucional

PROHIBICION A SERVIDOR PUBLICO-Inexequibilidad del incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones impuestas en decisiones administrativas

Sala Plena

Referencia: expediente D-3986

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35, numeral 11 de la Ley 734 de 2002
“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

Demandante: Agustín Velasco Vélez

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Agustín Velasco Vélez, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35, numeral 11, de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Por auto de 16 de abril del año 2002, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial.

“Ley 734 de 2002

(febrero 5)

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

11. Incumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o administrativas o admitidas en diligencia de conciliación”

I. DEMANDA

El ciudadano demandante considera que el artículo 35, numeral 11, del Código Disciplinario Único, vulnera los artículos 1, 6, 25, 113 y 123 de la Constitución Política.

Expresa, que como lo ha manifestado el doctor José Gregorio Hernández Galindo, la norma confunde dos campos de la actividad de la persona, como son su desempeño público y las conductas privadas relacionadas con la vida privada del funcionario, con lo cual se permite que el Estado, contra toda regla de justicia, sancione a un servidor público que no ha faltado en el ejercicio de sus funciones, por situaciones externas al servicio, circunstancia que contraría los mandatos del Estatuto Superior.

Aduce que el incumplimiento de las propias obligaciones tiene dentro del ordenamiento jurídico su respectiva sanción, por lo que no se ve la necesidad de añadir a ella la creación de una falta disciplinaria, que a todas luces resulta desproporcionada.

Finalmente manifiesta que la disposición acusada desconoce la recesión imperante en Colombia, que también cobija a los servidores públicos e incluso al Estado, que por razones de orden económico en muchos casos, no cancela en forma oportuna los salarios y prestaciones sociales de dichos servidores.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

La Procuradora Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales, delegada para conceptuar en el presente asunto por impedimento aceptado del Procurador General de la Nación y del Viceprocurador, en concepto N° 2954 de 29 de julio de 2002, solicita a la Corte declarar que en relación con la norma acusada ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

En efecto, manifiesta que esta Corporación en sentencia C-728 de 2000, declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 41 de la Ley 200 de 1995, cuyo contenido normativo es similar al establecido en el artículo 35, numeral 11 de la Ley 734 de 2002, encontrándolo ajustado a los preceptos constitucionales, incluso por cargos semejantes a los que dieron origen a la demanda que ahora se estudia. Por lo tanto, el Ministerio Público considera que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material y, en consecuencia, solicita a esta Corte que así se declare.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 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.

2. Constitucionalidad del artículo 35, numeral 11, de la Ley 734 de 2002

2.1. El ciudadano demandante acusa el artículo 35, numeral 11, de la Ley 734 de 2002, por considerar que dicha disposición vulnera la Constitución Política, al confundir dos campos de la actividad de la persona, por cuanto permite que se sancione disciplinariamente al servidor público por conductas que son del resorte de su órbita privada, y no por conductas atribuibles al ejercicio de sus funciones, con lo cual se desconoce que el incumplimiento de las propias obligaciones tiene en el sistema jurídico su respectiva sanción, sin que exista la necesidad de añadir a ella la creación de una falta disciplinaria, pues ello resulta completamente desproporcionado.

La Ley 200 de 1995, derogada por la Ley 734 de 2002, consagraba en el artículo 41, numeral 13, dentro de las prohibiciones a los servidores públicos “El reiterado e injustificado incumplimiento de sus obligaciones civiles, laborales, comerciales y de familia, salvo que medie solicitud judicial”. Esta disposición fue demandada en acción pública de inconstitucionalidad, siendo declarada su exequibilidad bajo el entendido “de que la investigación disciplinaria acerca de reiterado e injustificado incumplimiento de las obligaciones del servidor público sólo podrá iniciarse con base en sentencias proferidas por las respectivas jurisdicciones, en las que se declare que un servidor público ha incumplido sus obligaciones”. (Sent. C-728 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Como lo señala el Ministerio Público, con fundamento en la citada providencia, el Congreso de la República al expedir la Ley 734 de 2002 que derogó la Ley 200 de 1995, contempló la misma disposición pero incorporando la condición establecida por el Tribunal Constitucional, es decir, elevó a rango legal la condición impuesta en la sentencia C-728 de 2000, en el sentido de que la investigación disciplinaria que se adelante contra un servidor público por incurrir en incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia, solamente se podrá iniciar con base en sentencias proferidas por las respectivas jurisdicciones “en las que se declare que el funcionario no ha dado

cumplimiento oportuno a sus obligaciones legales”.

En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional antes de determinar si el artículo 41, numeral 13, de la Ley 200 de 1995, resultaba ajustado a la Constitución, aclara de entrada, que la prohibición contenida en la norma no se refiere al incumplimiento ocasional de una obligación por parte del servidor público, sino a la reiterada e injustificada omisión del servidor público, de sus compromisos privados. Además, puntualizó la Corte que “evidentemente, las obligaciones a las que hace referencia la norma no pueden ser obligaciones de tipo moral, puesto que ello vulneraría de manera palmaria el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que faculta a cada persona para establecer un plan o modelo de vida propia”.

Así las cosas, la sentencia C-728 de 2000, al analizar la finalidad y proporcionalidad de la norma expresó:

“El fin de la norma bajo examen es el de garantizar que los servidores públicos respondan al modelo del ciudadano cumplidor de sus obligaciones legales y que no lesionen la imagen pública del Estado. Detrás de este objetivo pueden encontrarse varias razones: por un lado, que los funcionarios son la representación más visible del Estado y se espera que sus actuaciones concuerden con las visiones que se proponen acerca de la colectividad política y del papel de cada uno de los asociados dentro de ella; por otro lado, que los servidores públicos son los encargados de realizar las actividades estatales en beneficio de los ciudadanos y que, en consecuencia, deben brindar con su vida personal garantía de que en el desarrollo de sus labores responderán a los intereses generales de la comunidad; de otra parte, que, en la medida de lo posible, los servidores públicos estén liberados de los inconvenientes y los trastornos que generan las continuas reyertas y desavenencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones privadas, de manera que puedan dedicarse de lleno a sus labores y que no involucren a las entidades estatales en esos conflictos; y, finalmente, que los funcionarios no se amparen en su calidad de servidores del Estado para cometer desafueros, bajo el entendido de que su condición infunde temor en los afectados por sus decisiones.

(...)

Pero, además, cabe aclarar que lo que se sancionaría disciplinariamente no sería el

incumplimiento de una determinada obligación civil, comercial, laboral o de familia, sino la sistemática vulneración del orden jurídico por parte de un servidor público. Es decir, no se trataría de castigar incumplimientos determinados, sino la actitud de un funcionario de trasgresión metódica del ordenamiento. En un momento dado, la acumulación de incumplimientos de las obligaciones legales por parte de un servidor público adquiere una entidad, una sustancia propia, distinta de la de cada uno de los hechos que configuran esa invariable actitud de desacato a las normas jurídicas. Es precisamente esa conducta autónoma y propia la que podría llegar a ser sancionada...

El Estado establece un orden jurídico y los servidores públicos son los principales encargados de que impere en la vida social. Los funcionarios deben, entonces, velar por la aplicación y el cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Si ello es así, sufre gran mengua la imagen y legitimidad del Estado, cuando algún servidor público se convierte en un violador impenitente del orden jurídico. Esa conducta atenta contra el buen nombre de la actividad estatal y contra el interés de todo Estado democrático participativo de generar con los ciudadanos una relación de cercanía y confianza.

Ahora bien, analizado el principio de proporcionalidad, porque en esa ocasión como en la presente, los demandantes consideraron la norma injusta, desproporcionada y alejada de los intereses legítimos del Estado, esta Corporación precisó:

“Frecuentemente, la dificultad en la aplicación del test de proporcionalidad se presenta en los pasos en los que se indaga acerca de la necesidad de la norma y de su estricta proporcionalidad...A primera vista podría plantearse que la norma no es necesaria porque el servidor público que no es respetuoso de sus obligaciones legales bien puede ser demandado ante las jurisdicciones en las que se debaten los respectivos incumplimientos. Si ello es así, el funcionario público que no honra sus compromisos bien puede ser condenado dentro de los procesos que se instauran ante las jurisdicciones civil, laboral, comercial o de familia. Sin embargo, esta objeción no responde al interés de la norma acusada, cual es el de velar por que los servidores del Estado respondan a un modelo de ciudadano que observa cumplidamente las normas jurídicas. Las condenas en las otras jurisdicciones no aportarían nada a este objetivo. Por el contrario, podrían generar inquietud en los ciudadanos acerca de la moralidad de los servidores públicos y de lo que se puede esperar de las entidades estatales en las que laboran individuos que incumplen sistemáticamente sus obligaciones

legales.

De la misma manera, en relación con el interrogante acerca de la estricta proporcionalidad de la norma podría decirse que ella interfiere de manera excesiva sobre distintos derechos de los ciudadanos que se desempeñen como servidores públicos. En efecto, el precepto estaría imponiendo pautas de comportamiento a estos servidores, que no están en relación directa con su función laboral. La Corte considera que esta objeción sería de recibo si la norma impusiera reglas morales sobre los funcionarios, que afectaran su propio e íntimo plan de vida. Pero no es ese el caso...Lo que ella hace merecedor de sanción es el incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones. No se trata entonces de sancionar al servidor que alguna vez incumple sus compromisos legales, sin tener ninguna justificación para su conducta. Obsérvese que si bien el fin de la norma es lograr que los servidores públicos se orienten hacia el modelo del buen ciudadano, no exige que sean siempre y en toda ocasión –sin miramiento alguno- cumplidos con sus obligaciones, sino que no sean descaradamente irrespetuosos con sus obligaciones legales. Así, pues, el servidor público que podría llegar a ser sancionado por la incursión en esta prohibición sería aquel que es contumaz en su conducta, indiferente ante los perjuicios que le causa a los demás particulares a los que les incumple los compromisos y ante el daño que genera para la imagen de las instituciones estatales. Por lo tanto, cabe concluir que la norma demandada no constituye una interferencia exorbitante en la esfera privada de los servidores públicos, y que las restricciones que se derivan de ella están en armonía con el beneficio que se espera lograr.

Finalmente considero la Corporación que “es importante precisar que el objetivo de la prohibición es, en primera instancia, evitar el perjuicio que genera para las instituciones estatales el contar entre sus colaboradores con servidores incorregiblemente quebrantadores del ordenamiento jurídico. Por eso, no puede entenderse que sea contraproducente e irrazonable el que como consecuencia de una sanción por el incumplimiento de obligaciones resulten algunos intereses particulares perjudicados, pues dentro del marco de su libertad de configuración normativa, el legislador puede, dentro de ciertos límites, anteponer el bien público –en este caso sancionar al servidor que perjudica la imagen de las entidades estatales- a los intereses particulares de distintas personas. Además, en el caso de las obligaciones civiles, comerciales y laborales las personas que realizan transacciones o acuerdos conocen que siempre existe un riesgo en este tipo de actividades, que se puede cristalizar en el hecho de que la contraparte incumpla sus obligaciones. Y para obtener el

respeto de las mismas, y de las obligaciones familiares, la legislación ha fijado distintos procedimientos y autoridades, a los cuales pueden acudir los afectados”.

3. Analizadas tanto la norma acusada como lo expresado por la Corte en la sentencia C-728 de 2000, en relación con el artículo 41, numeral 13 de la Ley 200 de 1995, se encuentra por la Corte que el legislador, al expedir el artículo 35, numeral 11, de la Ley 734 de 2002, ahora demandado, no hizo cosa distinta a la de incluir en el texto normativo nuevo, el condicionamiento expresado que para declarar la constitucionalidad del artículo 41, numeral 13 de la Ley 200 de 1995, introdujo la Corte en la sentencia aludida, dentro del cual incluyó las obligaciones “admitidas en diligencia de conciliación”, lo que resulta igualmente acorde con la Constitución, pues la conciliación surte efectos de cosa juzgada.

4. El artículo 35 de la Ley 734 de 2002, incluye también como prohibición a los servidores públicos el incumplimiento de manera reiterada e injustificada de las obligaciones impuestas en decisiones administrativas.

Al respecto, se observa por la Corte que tales decisiones pueden ser objeto de controversia judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, por lo cual son diferentes al incumplimiento reiterado e injustificado de decisiones judiciales, asunto este sobre el cual, como ya se dijo, si existe cosa juzgada material.

Ahora, tratándose de decisiones administrativas que impongan obligaciones a los servidores públicos, es claro que ellas a pesar de que gozan de la presunción de legalidad, pueden ser objeto impugnación por la vía gubernativa y de controversia ante la jurisdicción competente, e incluso de suspensión provisional, razón esta por la cual, aparece como desproporcionado erigir su incumplimiento en una falta por violación de una prohibición por parte del servidor público, pues decisiones administrativas en ese sentido pueden ser proferidas por las más diversas autoridades y de esa manera se pondría en serio peligro la continuidad del servidor en la administración pública, lo que resulta contrario al artículo 6 de la Carta. Desde luego, la decisión de la Corte no significa una autorización al desconocimiento de decisiones administrativas proferidas por las autoridades correspondientes; lo que sucede es que se deja la posibilidad de que ellas sean controvertidas tanto en la vía gubernativa como ante la jurisdicción administrativa conforme a la Constitución y a la ley. De esta suerte, si quedan en firme luego del proceso contencioso administrativo y a pesar de ello existe desconocimiento

reiterado e injustificado por parte del servidor público, ello sería constitutivo de falta pues equivale a alzarse contra las decisiones de los jueces cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los ciudadanos y mucho más para los servidores públicos.

No habiendo variado sustancialmente las circunstancias sociales e históricas conforme a las cuales se expidió la norma acusada, no encuentra la Corte motivo alguno para declarar la inconstitucionalidad de dicha disposición, salvo la expresión “o administrativas”, que se declarará inexecutable.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 35, numeral 11, de la Ley 734 de 2000 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, salvo la expresión “o administrativas” que se declara INEQUIBLES.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-949/02

PROHIBICION A SERVIDOR PUBLICO-Determinación del fundamento del ilícito disciplinario (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROHIBICION A SERVIDOR PUBLICO-No es absoluta (Salvamento de voto)

FALTA DISCIPLINARIA-Comportamientos que no la constituye (Salvamento de voto)

Todos esos comportamientos que despliegue el servidor público y que no trasciendan a su rol funcional para perjudicar el servicio a cargo de la administración, no pueden constituir falta disciplinaria alguna. Estos comportamientos pueden ser reprochables desde otros ámbitos normativos pero en manera alguna desde el derecho disciplinario. Si se desconoce la naturaleza sustancial del ilícito disciplinario, se cae en el equívoco de tipificar faltas que se limitan a cuestionar la conducta del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que como tal le incumben.

FALTA DISCIPLINARIA-No la constituye comportamientos que no trascienden el ámbito funcional (Salvamento de voto)

FALTA DISCIPLINARIA-Exigencia de ilicitud sustancial (Salvamento de voto)

Con el respeto que merecen las decisiones de la Corte Constitucional, salvamos nuestro voto en relación con la decisión tomada en la Sentencia C-949-02 que declaró exequible el artículo 35, numeral 11, de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”. Las razones de nuestro disenso son las siguientes:

1. La norma demandada consagra una prohibición para los servidores públicos consistente

en “Incumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o administrativas o admitidas en diligencia de conciliación”.

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 734, constituye falta disciplinaria grave o leve “la violación al régimen de prohibiciones”.

De este modo, el incumplimiento de la prohibición consagrada en la norma demandada configura una falta disciplinaria que, de acuerdo con las circunstancias, podrá ser catalogada como grave o leve y sancionada según el régimen disciplinario.

2. Según el actor, esa norma vulnera la Carta pues confunde el desempeño público de los funcionarios con su conducta privada; permite que se les sancione sin haber incumplido sus deberes funcionales; desconoce que el incumplimiento de las obligaciones patrimoniales genera otro tipo de sanciones y es ajena a las dificultades económicas por las que pueden atravesar los funcionarios.

3. La Corte consideró que la norma, con excepción de la expresión “o administrativas”, no vulneraba la Carta pues se limitaba a reproducir una norma similar que había sido declarada exequible en la Sentencia C-728-00 pero incorporando el condicionamiento realizado por la Corporación en esa oportunidad.

Para ello, en lo sustancial, se remitió a los argumentos planteados en esa ocasión: La disposición persigue un fin legítimo, que los servidores públicos respondan al modelo del ciudadano cumplidor de sus obligaciones legales y que no lesionen la imagen pública del Estado. Además la medida tomada es razonable pues se dirige sólo contra el servidor que incurre en una sistemática vulneración del orden público y es también proporcionada en sentido estricto. Así, la Corte concluyó que no han variado sustancialmente las condiciones sociales e históricas conforme a las cuales se expidió la norma acusada y por ello declaró su exequibilidad.

4. Es claro que el punto clave a resolver radicaba en la determinación del fundamento del ilícito disciplinario pues la consagración de prohibiciones para los servidores públicos sólo tiene sentido en cuanto su quebrantamiento genera responsabilidad disciplinaria.

En nuestro sentir, el ámbito de configuración de prohibiciones para los servidores públicos no es absoluto pues está limitado por la finalidad que le impone el Ordenamiento Superior. Y esa finalidad no es otra que el cumplimiento de los deberes funcionales de los agentes estatales. De allí que el legislador disciplinario pueda desvalorar comportamientos y prohibirlos con miras a generar responsabilidad disciplinaria pero sólo si ellos interfieren en los deberes funcionales del servidor público, esto es, si afectan la función social del servidor público o del particular que cumple funciones públicas.

En tal virtud, todos esos comportamientos que despliegue el servidor público y que no trasciendan a su rol funcional para perjudicar el servicio a cargo de la administración, no pueden constituir falta disciplinaria alguna. Estos comportamientos pueden ser reprochables desde otros ámbitos normativos pero en manera alguna desde el derecho disciplinario. Si se desconoce la naturaleza sustancial del ilícito disciplinario, se cae en el equívoco de tipificar faltas que se limitan a cuestionar la conducta del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que como tal le incumben.

5. En ese entendido, la norma demandada es inexecutable porque consagra una prohibición que agota su contenido de injusticia en el solo incumplimiento de obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o administrativas o admitidas en diligencias de conciliación, sin tener en cuenta que ese reiterado e injustificado incumplimiento puede carecer de alguna incidencia en el ámbito funcional del sujeto disciplinable. Es inexecutable porque no satisface la exigencia de ilicitud sustancial que, al menos en una democracia constitucional, resulta ineludible en una prohibición y en una falta disciplinaria.

6. La Corte incorpora a la motivación del fallo la argumentación expuesta en la Sentencia C-728-00, motivación según la cual la norma es legítima en cuanto su finalidad radica en “evitar el perjuicio que genera para las instituciones estatales el contar entre sus colaboradores con servidores incorregiblemente quebrantadores del ordenamiento jurídico”.

Ese argumento refleja muy bien la incoherencia del fallo: En lugar de declarar inexecutable la prohibición demandada y la falta disciplinaria configurada a partir de ella por ausencia de la ilicitud sustancial exigible a todo ilícito disciplinario, opta por una declaratoria de

exequibilidad que permitirá la imputación de la falta y la imposición de la sanción sin la más remota posibilidad de que se cumplan las funciones del régimen disciplinario: Si los destinatarios de la norma son los servidores incorregiblemente quebrandatores del ordenamiento jurídico, su aplicación carecerá por completo de sentido pues sobre sujetos incorregibles no pueden cumplirse, en manera alguna, las funciones correctoras y preventivas de las sanciones disciplinarias.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado