Sentencia C-982/02

PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio conforme al debido proceso

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

PROCESO DISCIPLINARIO-Garantía del derecho a la defensa unitaria, continua y permanente

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION EN PROCESO DISCIPLINARIO-No limitación temporal de exposición de argumentos

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION EN PROCESO DISCIPLINARIO-Prohibición de limitar en el tiempo exposición de argumentos del investigado o defensor

PROCURADOR GENERAL EN AUDIENCIA PUBLICA EN PROCESO DISCIPLINARIO-Solicitud de intervención conducente y pertinente de investigado/PROCURADOR GENERAL EN AUDIENCIA PUBLICA EN PROCESO DISCIPLINARIO-No limitación de exposición en el tiempo de investigado

Referencia: expediente D-4045.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 188 (parcial) de la ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único."

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, trece (13) días de noviembre de dos mil dos (2002).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Marcela Patricia Jiménez Arango, con fundamento en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de la expresión "pero no podrá limitar temporalmente la exposición de los argumentos" contenida en el artículo 188 de la ley 734 de 2002.

Por auto del catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002), el Magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma parcialmente acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso de la República.

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 parcialmente acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44708 del 13 de febrero de 2002, con la advertencia de que se subraya lo

acusado.

“LEY 734 DE 2002

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 188. Celebración de la audiencia. Llegados el día y la hora fijados para la celebración de la audiencia pública, por Secretaría se dará lectura a la decisión de citación a audiencia y a la solicitud de pruebas que hubiere presentado cualquiera de los sujetos procesales.

A continuación, el Procurador General de la Nación resolverá sobre las pruebas solicitadas y ordenará la práctica de las que resulten conducentes y pertinentes, así como de las que de oficio estime necesarias.

Si se tratare de pruebas que no pudieren realizarse en el curso de la audiencia, la suspenderá por un lapso no superior a diez días y dispondrá lo necesario para su práctica, con citación del investigado y de los demás sujetos procesales.

Practicadas las pruebas se concederá la palabra, por una sola vez al investigado y a su defensor.

Terminadas las intervenciones se suspenderá la diligencia, la cual deberá reanudarse en un término no superior a cinco días, con el fin de dar lectura al fallo correspondiente.

En la fecha señalada, instalada la audiencia, por Secretaría se dará lectura al fallo.”

B. La demanda.

La actora estima que la expresión “pero no podrá limitar temporalmente la exposición de los argumentos” contenida en el artículo 188 de la ley 734 de 2002, vulnera el preámbulo y los artículos 13, 29 y 228 de la Constitución Política.

Para la demandante, la norma acusada dilata la actividad jurisdiccional de la administración de justicia, pues en este caso el Procurador General de la Nación, no puede orientar debidamente el debate procesal.

Señala que si bien es cierto que el investigado tiene amplias facultades de defensa, no puede abusar de este derecho, por tanto el director del proceso, es decir, en este caso, el Procurador General de la Nación, puede llamar la atención sobre el particular y dar por terminada la intervención.

Por tanto, concluye afirmando que el aparte acusado es irrazonable y atenta contra los principios que rigen la actuación administrativa, pues el director de la audiencia oral no

puede permitir que el debate se convierta en algo interminable que iría en contra de la eficiencia y eficacia de la administración de justicia.

C. Intervenciones.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación del inciso parcialmente acusado, no se presentó intervención alguna.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto de junio doce (12) de dos mil dos (2002), aceptó el impedimento manifestado por el doctor Edgardo José Maya Villazón, Procurador General de la Nación. Igualmente, mediante auto de julio tres (3) de dos mil dos (2002) aceptó el impedimento manifestado por el doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Viceprocurador General de la Nación, para conceptuar dentro del proceso de la referencia.

En consecuencia, por medio del concepto número 2975 de agosto veinte (20) de dos mil dos 2002, la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, doctora Nubia Herrera Ariza, solicita a la Corte Constitucional, declarar la exequibilidad del artículo 188 (parcial) de la ley 734 de 2002.

En primer término, indica que el Código Disciplinario en desarrollo del artículo 278 de la Constitución, señala en el artículo 184 los requisitos que debe observar el Procurador General de la Nación, para citar a la audiencia a la que se refiere el mandato constitucional, y el artículo 188 determina la forma en que ha de desenvolverse ésta.

Señala que el legislador le permite al Procurador General de la Nación, como director de la audiencia de que trata el artículo 278 numeral 1 de la Constitución, intervenir para que el investigado o su defensor limiten su intervención “a los asuntos relativos al objeto de la actuación disciplinaria” también puede el Procurador actuar para solicitar a la parte que reconduzca su actuación, so pena de declarar precluido el término para el efecto.

Sin embargo, y por expresa prohibición del legislador, no puede señalar el término máximo para la intervención del disciplinado o de su apoderado, por cuanto, precisamente, de lo que se trata es que el investigado o su defensor puedan usar todo el tiempo que requieran para demostrar las razones por las cuales dicha audiencia no puede terminar en la desvinculación del servidor público incriminado.

Para el Ministerio Público, el legislador fue sabio al no imponer un limite máximo a esta intervención, dado que es esta la única oportunidad que tiene el disciplinado para ejercer a plenitud su derecho de defensa, al controvertir la pruebas aportadas y no aportadas por él.

Finalmente, advierte que la norma parcialmente acusada no vulnera ningún precepto constitucional. Por el contrario, el verdadero sentido de la limitación expuesta al Procurador, es evitar que éste en aras de la brevedad y la síntesis interrumpa a los expositores cuando éstos están presentando su defensa.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, pues se demanda parcialmente un artículo contenido en una ley.

Segunda.- Lo que se debate.

El asunto se circunscribe a examinar si, la prohibición contenida en el aparte demandado del artículo 188 de la ley 734 de 2002, vulnera los derechos a la igualdad, al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pues, según la actora, esta limitación impide que el Procurador General de la Nación, oriente debidamente el debate procesal.

Tercera.- Competencia de la Procuraduría General de la Nación.

3.1. La Procuraduría General de la Nación, ejerce el poder disciplinario preferente, de conformidad con el artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, por tanto su conducta debe con mayor razón, salvaguardar los derechos fundamentales, entre ellos el debido proceso; pues, un funcionario de la Procuraduría que adelante una investigación disciplinaria, desplaza a cualquier juzgador disciplinario, excepto los casos de los funcionarios con fuero especial que constituyen una excepción, también de orden constitucional.

3.2. Como se desprende de los antecedentes legislativos, (Gaceta 474 de diciembre 27 de 2000) la idea de expedir un nuevo Código Disciplinario (hoy ley 734 de 2002), surgió para, modificar el anterior, acoger una serie de decisiones jurisprudenciales, y propender porque principios como la legalidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, culpabilidad, favorabilidad etc, cobren mayor vigencia, para que así material y formalmente exista un debido proceso disciplinario acorde con la dignidad inherente al ser humano.

La garantía del debido proceso y su observancia es imperativa para la totalidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y ella cobra mayor exigencia en los procesos disciplinarios que se adelantan ante la propia Procuraduría General de la Nación.

Al respecto, la Corte ha señalado que “en armonía con lo dispuesto por el artículo 29 de la Carta Política, según el cual el debido proceso es una garantía que ha de observarse en todos los procesos judiciales o administrativos, es claro para la Corte que en el proceso disciplinario ha de garantizarse el derecho a la defensa unitaria, continua y permanente, esto es, en todas sus etapas, sin que ello signifique que en cada una de ellas los recursos que para impugnar las providencias se establezcan por el legislador deban ser los mismos, ni tampoco, que para decidir sobre la constitucionalidad de alguno de los artículos del Código Disciplinario, pueda ser considerado aisladamente, pues, como es obvio, de esa manera la interpretación primero y el juicio de constitucionalidad después, pueden resultar equivocados.” (Sentencia C-175 de febrero 14 de 20001 M.P. doctor Alfredo Beltrán Sierra).

3.3. Así las cosas, por expreso mandato constitucional contenido en el artículo 278 de la Carta Política, el Procurador General de la Nación ejerce directamente, entre otras, la función de desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que infrinja la Constitución o la ley; derive evidente e indebido provecho patrimonial

en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculice las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obre con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Fue entonces, en desarrollo de este precepto constitucional, que la ley 734 de 2002, en el capitulo II título XI artículos 182 al 191, consagró un procedimiento especial ante la Procuraduría General de la Nación, en razón a la naturaleza de la falta disciplinaria, cuando la conducta a investigar se enmarque dentro de las señaladas constitucionalmente (artículo 278 Constitución Política).

Dentro de este contexto, se analizarán los cargos de la demanda.

Cuarta. Los cargos de la demanda.

4.1. Para la demandante, el hecho de que el legislador prohíba al Ministerio Público limitar en el tiempo la exposición de los argumentos del investigado o su defensor, está permitiendo el abuso del derecho de defensa en detrimento de los principios que rigen la administración, pues según su concepto, el investigado o su defensor pueden usar ese término para tratar asuntos que en nada se relacionan con los hechos investigados.

4.2. Como puede observarse, la actora analiza la expresión demandada aisladamente, sin incluirla dentro del contexto del artículo 188 de la ley 734 de 2002, menos aún en el marco constitucional, pues es claro que el Procurador como director del proceso disciplinario está facultado para solicitar al investigado o a su defensor que limiten su intervención a los asuntos relativos al objeto de la actuación disciplinaria.

Es decir, contrario a lo afirmado por la ciudadana demandante, se está garantizando el derecho de defensa del investigado, al permitirle que exponga sus argumentos sin mas limitación que las estrictamente necesarias para el cauce del proceso, pues finalmente lo que se pretende es llegar a la verdad y en aras de esta búsqueda debe permitírsele a la persona investigada que pueda libremente controvertir las acusaciones que se presenten en su contra, con lo cual se hacen efectivos otros derechos como el acceso a la administración de justicia, la libertad, la igualdad etc.

La Corte en sentencia C-648 de 2001 dijo que:

“El derecho al debido proceso o debido proceso sustancial se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses de los sujetos procesales. De un lado está el interés de asegurar el derecho de defensa y contradicción del inculpado y garantizar la presunción sobre su inocencia, de otro merecen también tutela los derechos o intereses públicos o privados que se ven lesionados por la comisión de los delitos, a la par que es necesario permitir el esclarecimiento de la verdad real. Algunos de los derechos sustanciales tutelados por las normas superiores relativas al debido proceso son prevalentes por su misma naturaleza. Tal el derecho a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, o el principio de favorabilidad, los cuales no admiten limitaciones. Otros derechos, en cambio, y tal es el caso del derecho de defensa y de contradicción, pueden

verse limitados para garantizar intereses legítimos alternos, siempre y cuando su núcleo esencial no resulte desconocido, y las limitaciones establecidas sean razonables y proporcionadas.

En efecto, una posición según la cual no fuera legítimo limitar el derecho de defensa, llevaría a extremos en los cuales se haría imposible adelantar el proceso para llegar al fin último comentado de esclarecer la verdad real, y haría nugatorio el derecho también superior a un debido proceso "sin dilaciones injustificadas" (C.P art. 29). Así por ejemplo, si al incriminado hubiera de oírsele cuantas veces quisiera, o si fuera necesario practicar todo tipo de pruebas sin consideración a su conducencia o pertinencia, el trámite se haría excesivamente dilatado y no se realizaría tampoco el principio de celeridad al que se refiere al artículo 228 superior cuando indica que los términos procesales deben ser observados con diligencia".

Entonces, es claro que el Procurador puede dentro del trámite de la audiencia solicitar a la parte investigada que su intervención sea conducente y pertinente y atienda el objeto de la actuación disciplinaria, pero no podrá limitar su exposición en el tiempo, pues la norma parcialmente acusada lo prohíbe con el objeto de que sea el propio investigado o su defensor quien ejerza su derecho de defensa, siendo está la única oportunidad procesal que tiene para exponer los argumentos que considere pertinentes para el esclarecimiento de la actuación investigada.

4.3. Por último, la Corte acepta que tal como lo señala al ciudadana demandante, tanto en el proceso civil como en el proceso penal, existen diferentes actuaciones que se encuentran limitadas en el tiempo. No obstante lo anterior, la consagración de la prohibición contenida en la norma no afecta la celeridad del proceso disciplinario, pues es función del Procurador proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, y ello significa que en la audiencia especial celebrada ante la Procuraduría, se debe respetar tanto el derecho de defensa de investigado, como el debido proceso sin dilaciones injustificadas.

Por tanto, limitar la exposición de los argumentos del investigado sería coartar la libertad de quien se encuentra inmerso en una actuación disciplinaria. y propender porque la efectividad del derecho de defensa consagrado a nivel Constitucional se vea limitado.

4.4. Así las cosas, no encuentra la Corte cómo el aparte acusado del artículo 188 de la ley 734 de 2002, pueda violar los derechos a la igualdad, la administración de justicia y el debido proceso. Por el contrario, estos derechos se encuentra garantizados, pues en ningún caso, se permite que la intervención del sujeto investigado se extienda a asuntos no relativos al objeto de la actuación disciplinaria.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, la expresión "pero no podrá limitar temporalmente la exposición de sus argumentos", contenida en el artículo 188 de la ley 734 de 2002, por no violar artículo

alguno de la Constitución.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General