Función Pública

Sentencia 124 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-124/03

Referencia: Expediente D-4075

Demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 43, NÃºm. 9; artÃculo 44, Nums. 1 y 2; artÃculo 48, NÃºm. 1; artÃculo 50, inciso 3Âº; artÃculo 51, incisos 1Âº y 3Âº; artÃculo 55, parÃ¡grafo 1Âº; artÃculo 61, parÃ¡grafo, de la Ley 734 de 2002.

Demandante: Jaime MejÃa Ossman.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

BogotÃ¡, D. C., dieciocho (18) de febrero de dos mil tres (2003).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trÃ¡mite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime MejÃa Ossman, demandÃ³ los siguientes artÃculos de la Ley 734 de 2002, "por la cual se expide el CÃ³digo Disciplinario Ãnico": Arts. 43, NÃºm. 9; 44, Nums. 1 y 2; 48, Num.1; 50, inciso 3Âº; 51, incisos 1Âº y 3Âº; 55, parÃ¡grafo 1Âº, y 61 parÃ¡grafo.

Cumplidos los trÃ¡mites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuaciÃ³n se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicaciÃ³n en el Diario Oficial No. 44699 de 5 de Febrero de 2002, y se subrayan los apartes acusados:

"ArtÃculo 43. *Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta*. Las faltas gravÃsimas estÃ¡n taxativamente seÃ±aladas en este cÃ³digo. Se determinarÃ¡ si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

"(...)

"9. La realizaciÃ³n tÃpica de una falta objetivamente gravÃsima cometida con culpa grave, serÃ¡ considerada falta grave."

"ArtÃculo 44. *Clases de sanciones*. El servidor pÃºblico estÃ¡ sometido a las siguientes sanciones:

1. DestituciÃ³n e inhabilidad general, para las faltas gravÃsimas dolosas o realizadas con culpa gravÃsima.

2. SuspensiÃ³n en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravÃsimas culposas.

"(...)".

"ArtÃculo 48. *Faltas gravÃsimas*. Son faltas gravÃsimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripciÃ³n tÃpica consagrada en la ley como delito sancionable a tÃtulo de dolo, cuando se cometa en razÃ³n, con ocasiÃ³n o como consecuencia de la funciÃ³n o cargo, o abusando del mismo

"(...)".

"ArtÃculo 50. *Faltas graves y leves*. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitaciÃ³n de las funciones, o la violaciÃ³n al rÃ©gimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la ConstituciÃ³n o en la ley.

"La gravedad o levedad de la falta se establecerÃ¡ de conformidad con los criterios seÃ±alados en el artÃculo 43 de este cÃ³digo.

"Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a tÃtulo diferente de dolo o culpa gravÃsima."

"ArtÃculo 51. *PreservaciÃ³n del orden interno.* Cuando se trate de hechos que contrarÃen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamarÃ¡ por escrito la atenciÃ³n al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno.

"Este llamado de atenciÃ³n se anotarÃ¡ en la hoja de vida y no generarÃ¡ antecedente disciplinario.

"En el evento de que el servidor pÃºblico respectivo incurra en reiteraciÃ³n de tales hechos habrÃ¡ lugar a formal actuaciÃ³n disciplinaria."

"ArtÃculo 55. *Sujetos y faltas gravÃsimas.* Los sujetos disciplinables por este tÃtulo sÃ³lo responderÃ¡n de las faltas gravÃsimas aquÃ descritas. Son faltas gravÃsimas las siguientes conductas:

"(...)

"ParÃ¡grafo 1Â°. Las faltas gravÃsimas, sÃ³lo son sancionables a tÃtulo de dolo o culpa.

"(...)".

"ArtÃculo 61. *Faltas gravÃsimas de los notarios.* Constituyen faltas imputables a los notarios, ademÃ¡s de las contempladas en el artÃculo 48 en que puedan incurrir en el ejercicio de su funciÃ³n:

"(...)

"ParÃ¡grafo. Las faltas gravÃsimas, sÃ³lo son sancionables a tÃtulo de dolo o culpa."

III. DEMANDA

Afirma el demandante que las normas acusadas, en unidad normativa, vulneran el artÃculo 29 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, por no ajustarse al principio del debido proceso. Fundamenta su demanda en las siguientes consideraciones:

Manifiesta que la nueva ley disciplinaria en su artÃculo 4Âº, relativo al principio de legalidad, seÃ±ala que "el servidor pÃºblico y el particular en los casos previstos en este cÃ³digo sÃ³lo serÃ¡n investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estÃ©n descritos como falta en la ley vigente al momento de su realizaciÃ³n". Aduce que, de acuerdo con esta norma, el operador disciplinario se encuentra obligado a confrontar la conducta del infractor con los preceptos contenidos en el CÃ³digo Disciplinario Ãnico para garantizar el debido proceso, pues nadie podrÃ¡ ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

AÃ±ade que el artÃculo 23 de la misma ley define la falta disciplinaria como ".la incursiÃ³n en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este cÃ³digo.", de tal forma que los comportamientos en que puedan incurrir los destinatarios de la ley disciplinaria tienen que estar previamente descritos en el catÃ¡logo de faltas de la misma ley de manera inequÃvoca, expresa y clara, en virtud del principio de tipicidad.

Alega el actor que las normas demandadas permiten que el operador disciplinario "legisle, seÃ±ale y transporte de cualquier manera, comportamientos que no estÃ¡n descritos como falta en la ley disciplinaria vigente al momento de su realizaciÃ³n, transgrediendo el artÃculo 23 de la Ley 734 de febrero 5 de 2002 que exige que la falta disciplinaria estÃ© prevista en ella, y lo que es mÃ¡s grave, que lo haga a posteriori de la ocurrencia de la conducta que se va a disciplinar."

SeÃ±ala que como consecuencia de lo anterior, una conducta calificada como falta gravÃsima dolosa puede ser transformada por el operador en una falta grave dolosa si determina que el infractor cometiÃ³ la conducta culposamente (artÃculo 14, numeral 2Âº, CÃ³digo Disciplinario Ãnico) o con culpa grave (artÃculo 43, numeral 9Âº, CÃ³digo Disciplinario Ãnico). Igualmente, una falta grave puede calificarse como falta gravÃsima si el investigado actuÃ³ con culpa gravÃsima (artÃculo 44, numeral 1Âº, CÃ³digo Disciplinario Ãnico) y las causales de mala conducta, asimilables a faltas gravÃsimas, pueden convertirse por voluntad del operador en faltas graves culposas, con culpa grave o leves culposas, pero no pueden transformarse en graves dolosas o leves dolosas (artÃculo 50, inciso 1Âº, CÃ³digo Disciplinario Ãnico). AsÃ mismo, el operador podrÃ¡ crear un hecho que afecte en menor grado el deber funcional y en caso de reiteraciÃ³n, lo podrÃ¡ elevar a la categorÃa de falta disciplinaria (artÃculo 51, incisos 1Âº y 3Âº, CÃ³digo Disciplinario Ãnico) y podrÃ¡ sancionar las faltas cometidas por los particulares y los notarios, transformÃ¡ndolas de faltas gravÃsimas dolosas en faltas gravÃsimas culposas (artÃculos 55, parÃ¡grafo 1Âº, y 61, parÃ¡grafo, CÃ³digo Disciplinario Ãnico).

Expresa que el operador se encuentra facultado para trasladar a su arbitrio una conducta punible dolosa del CÃ³digo Penal a la Ley 734 de 2002, cuando, segÃºn su concepto, se cometa en razÃ³n, con ocasiÃ³n o como consecuencia de su funciÃ³n o cargo o abusando del mismo (artÃculo 48, numeral 1Âº, CÃ³digo Disciplinario Ãnico).

Por lo expuesto, considera el actor que los apartes de los artÃculos demandados deberÃ¡n declararse inexequibles o condicionar su exequibilidad al cumplimiento del principio del debido proceso, toda vez que no se puede dejar a la discrecionalidad del operador disciplinario la facultad de crear conductas disciplinarias con base en sus apreciaciones subjetivas, pues de admitirse que sus decisiones ilimitadas persistan en la nueva normatividad disciplinaria, se aceptarÃa que en un Estado Social de Derecho la dignidad humana, la legalidad y la seguridad de los destinatarios de la ley disciplinaria queden al arbitrio de aquel.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA DELEGADA PARA EL MINISTERIO PÃBLICO EN ASUNTOS PENALES

Admitidos por esta corporaciÃ³n los impedimentos manifestados por el Procurador General de la NaciÃ³n (Fls. 25-27) y el Viceprocurador General de la NaciÃ³n (Fls. 35-37), la Procuradora Delegada para el Ministerio PÃºblico en Asuntos Penales, mediante Concepto No. 3018 radicado el 23

de Septiembre de 2002 (Fls. 46-51), solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas o, en subsidio, declare la existencia de cosa juzgada material en relaciÃ³n con los artÃculos 55, parÃ¡grafo 1Âº, y 61, parÃ¡grafo, de la Ley 734 de 2002, y la exequibilidad de las demÃ¡s disposiciones acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

Sostiene que la demanda es inepta, por cuanto los cargos que expone el actor para fundamentar la violaciÃ³n de la ConstituciÃ³n PolÃtica no son claros ni suficientes, pues no se precisa la razÃ³n por la cual las normas acusadas se oponen al principio del debido proceso.

AÃ±ade que, como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones "el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre" (sentencia C-131 de 1993). Por ello, sustentar un cargo de inconstitucionalidad sobre la manera en que unas normas permiten la adecuaciÃ³n a distintas formas de faltas disciplinarias no es un argumento concreto que plantee una controversia en el Ã¡mbito constitucional, de la cual deba ocuparse la Corte Constitucional y que le permita emitir un juicio de valor en relaciÃ³n con la conformidad o inconformidad de los textos demandados con la Carta PolÃtica.

Asevera que la Corte Constitucional en Sentencia C-155 de 2002 ya tuvo la oportunidad de estudiar y declarar ajustado a la ConstituciÃ³n PolÃtica el artÃculo 14 de la Ley 200 de 1995, cuya frase final se reproduce en el artÃculo 13, en el parÃ¡grafo 1Âº del artÃculo 55 y en el parÃ¡grafo del artÃculo 61 de la Ley 734 de 2002, existiendo cosa juzgada material, por lo cual se debe ordenar estar a lo resuelto en dicha providencia.

Expone que las razones que condujeron a la declaraciÃ³n de exequibilidad de la norma demandada en esa oportunidad conducen a predicar la exequibilidad de las normas acusadas en la presente demanda, pues la tipificaciÃ³n de las faltas disciplinarias mediante el sistema de "*numerus apertus*", permite que sea el funcionario de control quien frente a cada caso concreto y conforme a las circunstancias debidamente probadas dentro de la investigaciÃ³n, determine en forma provisional en la decisiÃ³n de formulaciÃ³n de cargos y definitivamente en el fallo disciplinario, si la conducta censurada se cometiÃ³ con dolo o con culpa, de tal modo que, atendiendo los criterios fijados en el artÃculo 43 de la Ley 734 de 2002, establezca la gravedad o levedad de la falta disciplinaria imputada.

Indica que el legislador no puede, como parece ser el deseo del demandante, indicar con puntualidad cuÃ¡les faltas son predicables a tÃtulo de dolo y cuÃ¡les a tÃtulo de culpa, ni tampoco cuÃ¡les son las faltas graves o las leves, pues la relaciÃ³n de subordinaciÃ³n que existe entre el servidor pÃºblico y el aparato estatal impide la estructuraciÃ³n de un catÃ¡logo delimitado y previamente definido de todas y cada una de las faltas en que puede incurrir el primero, a lo cual se oponen tambiÃ©n la multiplicidad y la variedad de atribuciones y deberes que debe cumplir en razÃ³n de su cargo.

Por ÃºltimO, expresa que tampoco puede afirmarse que el investigador disciplinario, al momento de realizar el proceso de adecuaciÃ³n tÃpica, estÃ© creando nuevos tipos disciplinarios, como lo sugiere el actor, ya que sÃ³lo determina la gravedad y modalidad .culposa o dolosa- de las conductas que el legislador previamente ha definido en la ley disciplinaria como faltas, respetando de esta forma el principio de legalidad.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artÃculo 241, numeral 4, de la ConstituciÃ³n, corresponde a esta corporaciÃ³n conocer de la presente demanda, por dirigirse contra unas disposiciones que forman parte de una ley de la RepÃºblica.

2. Consideraciones previas

2.1. Demanda en forma

En el concepto del Ministerio PÃºblico se plantea que la demanda "*es inepta por cuanto los cargos que expone el ciudadano MejÃa Ossman del concepto de la violaciÃ³n de las normas constitucionales no es clara ni suficiente, pues no precisa la razÃ³n por la cual las normas legales se oponen al principio del debido proceso, simplemente argumenta el actor que todas las normas que acusa permiten al operador jurÃdico calificar de diversas formas los comportamientos sometidos a investigaciÃ³n disciplinaria y que eso viola el principio antes mencionado, sin dar mÃ¡s razones para ello*".

La Corte no comparte este criterio pues considera que el cargo formulado es claro y suficiente para efectuar el estudio de la demanda.

2.2. Cosa juzgada material

i) Como lo anota el citado concepto, mediante la Sentencia C-155 de 2002[1] esta corporaciÃ³n resolviÃ³ "*[d]eclarar EXEQUIBLE el artÃculo 14 de la Ley 200 de 1995* "*por la cual se adopta el CÃ³digo Disciplinario Ãnico*"", disposiciÃ³n aquella segÃºn la cual "*en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sÃ³lo son sancionables a tÃtulo de dolo o culpa*".

Por su parte, la disposiciÃ³n demandada contenida en el ParÃ¡grafo 1Âº del Art. 55 de la Ley 734 de 2002 preceptÃºa que "*las faltas gravÃsimas, sÃ³lo son sancionables a tÃtulo de dolo o culpa*" y la norma tambiÃ©n acusada contenida en el parÃ¡grafo del Art. 61 ibÃdem establece que "*las faltas gravÃsimas, sÃ³lo son sancionables a tÃtulo de dolo o culpa*".

Por consiguiente, conforme a lo dispuesto en el Art. 243 superior, existe cosa juzgada respecto de las mencionadas disposiciones de la Ley 734 de 2002, de acuerdo con el criterio expresado por la Corte, asÃ:

"*El fenÃ³meno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sÃ³lo se presenta cuando existe una decisiÃ³n anterior del juez constitucional en relaciÃ³n con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino tambiÃ©n cuando dicha decisiÃ³n recae sobre una disposiciÃ³n distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idÃ©ntico.*

"*En efecto: hay lugar a declarar la cosa juzgada formal "cuando existe una decisiÃ³n previa del juez constitucional en relaciÃ³n con la misma*

norma que es llevada posteriormente a su estudio", y la cosa juzgada material "cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposiciÃ³n cuyos contenidos normativos son idÃ©nticos."[2] *En este ÃºltimO caso tal fenÃ³meno "tiene lugar cuando la decisiÃ³n constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto, de acuerdo con el artÃculo 243 de la Carta PolÃtica".*[3]

ii) AsÃ mismo, en virtud de la Sentencia C-1076 de 2002[4] la Corte declarÃ³ exequible el inciso 1Âº del Art. 51 de la Ley 734 de 2002, salvo la expresiÃ³n "*por escrito*", que declarÃ³ inexequible, y, tambiÃ©n, declarÃ³ inexequible el inciso 3Âº del mismo artÃculo.

iii) Los citados fallos tienen el valor de cosa juzgada constitucional absoluta, con fundamento en la norma constitucional citada y lo dispuesto en los Arts. 21 y 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la AdministraciÃ³n de Justicia, Ã©ste ÃºltimO declarado exequible en forma condicionada mediante la Sentencia C-037 dictada el 5 de Febrero de 1996 por esta corporaciÃ³n[5] "*bajo el entendido de que mientras la Corte Constitucional no seÃ±ale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderÃ¡ que las sentencias que profiera hacen trÃ¡nsito a cosa juzgada absoluta*".

3. Materia sujeta a examen

Corresponde a la Corte establecer si las disposiciones acusadas violan el principio de legalidad integrante del debido proceso, por no seÃ±alar puntualmente las faltas disciplinarias dolosas, culposas, graves y leves, y por la posibilidad de que el investigador cree nuevos tipos disciplinarios al realizar la adecuaciÃ³n tÃpica de la conducta.

4. AnÃ¡lisis de los cargos

4.1. Potestad sancionatoria disciplinaria del Estado

La potestad sancionatoria del Estado comprende varias modalidades, como las reguladas por el Derecho Penal, el Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario, entre otras, de las cuales la primera es la mÃ¡s significativa y la que ha tenido mÃ¡s desarrollo. Dichas modalidades tienen elementos comunes y elementos especÃficos o particulares.

En lo concerniente al Derecho Disciplinario, esta corporaciÃ³n ha manifestado:

"*La Carta PolÃtica de 1991 establece que los funcionarios pÃºblicos son responsables por infringir la ConstituciÃ³n y las leyes y por omisiÃ³n o extralimitaciÃ³n en el ejercicio de sus funciones. El establecimiento de un rÃ©gimen disciplinario corresponde al desarrollo del principio de legalidad propio de un Estado de derecho en el que las autoridades deben respeto y observancia al ordenamiento jurÃdico y responden por las acciones con las que infrinjan las normas o por las omisiones al debido desempeÃ±o de sus obligaciones.*

"*El CÃ³digo Disciplinario Ãnico comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores pÃºblicos en el ejercicio de sus cargos. El CDU define las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria. (...)".* [6]

En otra ocasiÃ³n expresÃ³:

"*El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento Ã©tico, la moralidad y la eficiencia de los servidores pÃºblicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Por consiguiente, el sistema normativo que configura dicho derecho regula:*

"*a) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es asÃ, como la violaciÃ³n de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que estÃ¡n sujetos los funcionarios y empleados pÃºblicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria.*

"*b) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, segÃºn la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurriÃ³ su comisiÃ³n y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.*

"*c) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantÃa constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a travÃ©s del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria.*"[7]

Acerca de la distinciÃ³n entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal la Corte ha seÃ±alado:

"*AsÃ las cosas, cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar vÃ¡lidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurÃdicamente tutelados tambiÃ©n son diferentes, al igual que el interÃ©s jurÃdico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalÃºa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de Ã©stos frente a normas administrativas de carÃ¡cter Ã©tico destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administraciÃ³n pÃºblica; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales mÃ¡s amplios.*

"*Si bien es cierto que entre la acciÃ³n penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes puesto que las dos emanan de la potestad punitiva del Estado, se originan en la violaciÃ³n de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad del imputado y demostrada Ã©sta imponer la sanciÃ³n respectiva, siguiendo los procedimientos previamente establecidos por el legislador, no es menos cierto que ellas no se identifican, ya que la acciÃ³n disciplinaria se produce dentro de la relaciÃ³n de subordinaciÃ³n que existe entre el funcionario y la AdministraciÃ³n en el Ã¡mbito de la funciÃ³n pÃºblica y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibiciÃ³n, la omisiÃ³n o extralimitaciÃ³n en el ejercicio de las funciones, la violaciÃ³n del rÃ©gimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de*

garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo pÃºblico respectivo. Dichas sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la ProcuradurÃa General de la NaciÃ³n, ente que tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores estatales." [8]

4.2. Principio de legalidad en materia disciplinaria

De conformidad con lo previsto en el Art. 29 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, "*nadie podrÃ¡ ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (...)*".

Esta disposiciÃ³n consagra el principio de legalidad en materia sancionatoria, expresado en la doctrina jurÃdica con el aforismo latino "*nullum crimen nulla poena sine lege*", que constituye parte integrante del principio del debido proceso y en virtud del cual tanto las conductas ilÃcitas como las sanciones correspondientes deben estar determinadas en ley anterior a la ocurrencia de los hechos respectivos.

En relaciÃ³n con la aplicaciÃ³n de este principio tanto en materia penal como en materia disciplinaria, la Corte ha expuesto:

"*Esta CorporaciÃ³n ha afirmado que el principio de legalidad, como salvaguarda de la seguridad jurÃdica de los ciudadanos, hace parte de las garantÃas del debido proceso, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, tanto en materia penal como disciplinaria. Este principio ademÃ¡s 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 comÃºn que los tratados de derechos humanos y nuestra ConstituciÃ³n lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (artÃculo 29)*[9]*. Esta Corte tambiÃ©n ha seÃ±alado que el debido proceso comprende el principio constitucional de la legalidad de la conducta sancionada y de la pena a imponer.*" [10]

No obstante, existe una diferencia importante en la aplicaciÃ³n del principio de legalidad respecto de la determinaciÃ³n de las conductas en los tipos legales del ordenamiento penal, por un lado, y en los del ordenamiento disciplinario, por el otro, que ha seÃ±alado la jurisprudencia de esta corporaciÃ³n, asÃ:

"*Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripciÃ³n de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoraciÃ³n e individualizaciÃ³n de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propÃ³sitos de la funciÃ³n pÃºblica y del rÃ©gimen disciplinario, por las razones que a continuaciÃ³n se seÃ±alan*[11]*:*

"*La prohibiciÃ³n de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisiÃ³n tipolÃ³gica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intenciÃ³n, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitaciÃ³n legal de las conductas; mientras que en la definiciÃ³n de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la funciÃ³n pÃºblica que interesan por sobre todo a contenidos polÃtico-institucionales, que sitÃºan al superior jerÃ¡rquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un mÃ¡s amplio margen de apreciaciÃ³n, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Ã³rgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos.*

"*Las sanciones penales se dirigen, de manera general, a la privaciÃ³n de la libertad fÃsica y a la reinserciÃ³n del delincuente a la vida social, al paso que las sanciones disciplinarias tienen que ver con el servicio, con llamados de atenciÃ³n, suspensiones o separaciÃ³n del servicio; lo que impone al acto sancionatorio un carÃ¡cter independiente, de donde surge el aceptado principio, de que la sanciÃ³n disciplinaria se impone sin perjuicio de los efectos penales que puedan deducirse de los hechos que la originaron.*" [12]

En otra oportunidad sostuvo:

"*Ahora bien, teniendo en cuenta que como mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administraciÃ³n pÃºblica asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoraciÃ³n y apreciaciÃ³n en cabeza del fallador, el legislador en ejercicio de su facultad de configuraciÃ³n tambiÃ©n ha adoptado un sistema amplio y genÃ©rico de incriminaciÃ³n que ha sido denominado "numerus apertus", en virtud del cual no se seÃ±alan especÃficamente cuÃ¡les comportamientos requieren para su tipificaciÃ³n ser cometidos con culpa -como sÃ lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderÃ¡ una de carÃ¡cter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometiÃ³ culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como "a sabiendas", "de mala fe", "con la intenciÃ³n de" etc. Por tal razÃ³n, el sistema de numerus apertus supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuÃ¡les tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibiciÃ³n.*

"*(...)*

"*Lo anterior en razÃ³n a que el legislador en desarrollo de su facultad de configuraciÃ³n adoptÃ³ un sistema genÃ©rico de incriminaciÃ³n denominado numerus apertus, por considerar que el cumplimiento de los fines y funciones del Estado -que es por lo que propende la ley disciplinaria (art. 17 CDU)-, puede verse afectado tanto por conductas dolosas como culposas, lo cual significa que las descripciones tÃpicas admiten en principio ambas modalidades de culpabilidad, salvo en los casos en que no sea posible estructurar la modalidad culposa. De ahÃ que corresponda al intÃ©rprete, a partir del sentido general de la prohibiciÃ³n y del valor que busca ser protegido, deducir quÃ© tipos disciplinarios permiten ser vulnerados con cualquiera de los factores generadores de la culpa.*" [13]

Por consiguiente, el investigador disciplinario dispone de un campo amplio para determinar si la conducta investigada se subsume o no en los

supuestos de hecho de los tipos legales correspondientes, y si fue cometida con dolo o con culpa, es decir, en forma consciente y voluntaria o con violaciÃ³n de un deber de cuidado, lo mismo que su mayor o menor grado de gravedad, con base en los criterios seÃ±alados en el Art. 43 de la misma ley, lo cual obviamente no significa que aquel cree normas y que asuma por consiguiente el papel de legislador, ya que sÃ³lo aplica, en el sentido propio del tÃ©rmino, las creadas por este Ãºltimo con las mencionadas caracterÃsticas.

4.3. Las normas acusadas no vulneran el principio de legalidad en materia disciplinaria

4.3.1. El demandante considera que las disposiciones acusadas quebrantan el principio de legalidad por preceptuar:

i) Que es falta gravÃsima realizar objetivamente una descripciÃ³n tÃpica consagrada en la ley como delito sancionable a tÃtulo de dolo, cuando se cometa en razÃ³n, con ocasiÃ³n o como consecuencia de la funciÃ³n o cargo, o abusando del mismo (Art. 48, Num. 1, Ley 734 de 2002).

ii) Que constituye falta disciplinaria grave o leve el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitaciÃ³n de las funciones, o la violaciÃ³n al rÃ©gimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la ConstituciÃ³n o en la ley" y que "[l]os comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a tÃtulo diferente de dolo o culpa gravÃsima." (Art. 50 ibÃdem).

iii) Que uno de los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta serÃ¡ la realizaciÃ³n tÃpica de una falta objetivamente gravÃsima cometida con culpa grave, caso en el cual serÃ¡ considerada falta grave (Art. 43, NÃºm. 9, ibÃdem)

iv) Que cuando se trate de hechos que contrarÃen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamarÃ¡ por escrito la atenciÃ³n al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno, lo cual se anotarÃ¡ en la hoja de vida pero no generarÃ¡ antecedente disciplinario, y en el evento de que el servidor pÃºblico incurra en reiteraciÃ³n de tales hechos habrÃ¡ lugar a formal actuaciÃ³n disciplinaria (Art. 51 ibÃdem).

v) Que el servidor pÃºblico estÃ¡ sometido a las sanciones de destituciÃ³n e inhabilidad general, para las faltas gravÃsimas dolosas o realizadas con culpa gravÃsima, y de suspensiÃ³n en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas graves dolosas o gravÃsimas culposas (Art. 44, Nums. 1 y 2, ibÃdem).

4.3.2. Se observa que en estas disposiciones el legislador, con un criterio genÃ©rico o amplio, mediante tipos abiertos, describe algunas conductas constitutivas de falta disciplinaria, seÃ±ala si las mismas son dolosas o culposas y establece su mayor o menor gravedad.

Esta tÃ©cnica legislativa, como se indicÃ³, es propia del campo del Derecho Disciplinario, por la imposibilidad prÃ¡ctica de encuadrar en forma detallada y exhaustiva las posibles faltas de los servidores pÃºblicos en el desempeÃ±o de sus funciones constitucionales y legales, por lo cual el legislador, en ejercicio de su potestad de configuraciÃ³n y con fundamento en particular en lo dispuesto en los Arts. 124 y 150, Num. 23, de la ConstituciÃ³n, en virtud de los cuales corresponde al Congreso de la RepÃºblica determinar "*la responsabilidad de los servidores pÃºblicos y la manera de hacerla efectiva*" y "*expedir las leyes que regirÃ¡n el ejercicio de las funciones pÃºblicas*", obrÃ³ con un criterio razonable y no quebrantÃ³ el principio de legalidad que forma parte integrante del principio del debido proceso, de conformidad con lo estatuido en el Art. 29 superior.

Esta corporaciÃ³n en mÃºltiples ocasiones ha seÃ±alado la potestad de configuraciÃ³n legislativa en materia penal, en los siguientes tÃ©rminos:

" *(.) mientras en el cumplimiento de la funciÃ³n legislativa no resulten contrariados los preceptos fundamentales, y sin perjuicio de lo que mÃ¡s adelante se expone sobre los lÃmites de la norma positiva, bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de Ã©stas con arreglo a criterios de agravaciÃ³n o atenuaciÃ³n de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciaciÃ³n, anÃ¡lisis y ponderaciÃ³n que efectÃºe acerca de los fenÃ³menos de la vida social y del mayor o menor daÃ±o que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado.*

"*(...)*

"*Quien expide la ley debe gozar de atribuciones suficientes -que a la vez comprometen su responsabilidad- para adecuar razonablemente las penas, segÃºn los diversos elementos que inciden en las conductas proscritas. La norma absoluta, que no establece distinciones, que otorga el mismo trato jurÃdico a situaciones diferentes, podrÃa ser objeto de glosa, con mayor propiedad, por romper la igualdad y por desvirtuar el concepto de justicia, que aquÃ©lla orientada a la gradaciÃ³n y distinciÃ³n fundada en hipÃ³tesis diversas.*".[14]

Este criterio es aplicable de modo general en el campo del Derecho Sancionatorio y, por tanto, en el Ã¡mbito del Derecho Disciplinario, sobre el cual la Corte expresÃ³ recientemente:

"*De las consideraciones anteriores se desprende entonces que las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados[15] permite una mayor adaptaciÃ³n del derecho disciplinario a sus objetivos. AsÃ mismo cabe concluir que la infracciÃ³n disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propÃ³sito Ãºltimo del rÃ©gimen disciplinario es la protecciÃ³n de la correcta marcha de la AdministraciÃ³n PÃºblica, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanciÃ³n de cualquier omisiÃ³n o extralimitaciÃ³n en su cumplimiento, por lo que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneraciÃ³n de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones pÃºblicas*". [16]

En consecuencia, el cargo no prospera.

4.3.3. Con base en lo expuesto, se ordenarÃ¡:

i) Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-155 de 2002, que declarÃ³ la exequibilidad del Art. 14 de la Ley 200 de 1995, en relaciÃ³n con los Arts. 55, parÃ¡grafo 1Âº, y 61, parÃ¡grafo, de la Ley 734 de 2002.

ii) Estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 1076 de 2002, que declarÃ³ exequible el inciso 1Âº del Art. 51 de la Ley 734 de 2002, salvo la expresiÃ³n "*por escrito*", que declarÃ³ inexequible, y que, tambiÃ©n, declarÃ³ inexequible el inciso 3Âº del mismo artÃculo.

iii) Declarar la exequibilidad de los Arts. 43, NÃºm. 9; 44, Nums. 1 y 2; 48, NÃºm. 1, y 50, inciso 3Âº, de la Ley 734 de 2002, por el cargo aquÃ examinado.

VI. DECISION

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n,

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-155 de 2002, que declarÃ³ la exequibilidad del Art. 14 de la Ley 200 de 1995, en relaciÃ³n con los Arts. 55, parÃ¡grafo 1Âº, y 61, parÃ¡grafo, de la Ley 734 de 2002.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 1076 de 2002, que declarÃ³ EXEQUIBLE el inciso 1Âº del Art. 51 de la Ley 734 de 2002, salvo la expresiÃ³n "*por escrito*", que declarÃ³ INEXEQUIBLE, y que, tambiÃ©n, declarÃ³ INEXEQUIBLE el inciso 3Âº del mismo artÃculo.

Tercero.- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD de los Arts. 43, NÃºm. 9; 44, Nums. 1 y 2; 48, NÃºm. 1, y 50, inciso 3Âº, de la Ley 734 de 2002, por el cargo aquÃ examinado.

NotifÃquese, comunÃquese, publÃquese, insÃ©rtese en la gaceta de la corte constitucional y archÃvese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÃO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisiÃ³n.

MARTHA VICTORIA SÃCHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÃGINA

1 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez

2 Sent. C-427/96 M.P. Alejandro Martinez Caballero

3 Sentencia C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria DÃaz

4 M. P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez

5 MP. Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sentencia C-712 de 2001. M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o. S. V. de Rodrigo Escobar Gil, Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa, Alvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett.

7 Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell. A. V. de JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo y S.V. de Hernando Herrera Vergara y Julio CÃ©sar Ortiz GutiÃ©rrez.

8 Sentencia C-244 de 1996. M.P. Carlos Gaviria DÃaz. S. V. de Eduardo Cifuentes MuÃ±oz y Julio CÃ©sar Ortiz GutiÃ©rrez.

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

10 Sentencia C-653 de 2001. M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa. S.V. de Alfredo BeltrÃ¡n Sierra, Jaime AraÃºjo RenterÃa, Rodrigo Escobar Gil y Alvaro Tafur Galvis.

11 Sentencia C-427/94, M.P. Dr. Fabio MorÃ³n DÃaz.

12 Sentencia C-708 de 1999. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

13 Sentencia C-155 de 2002. M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

14 Sentencia C-103 de 1997.

15 Sobre la vigencia del sistema de tipos abiertos en el Ã¡mbito disciplinario y su respeto del debido proceso ver entre otras la Sentencia C-181/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Sentencia C-948 de 2002. M.P. Alvaro Tafur Galvis. S. V. Jaime AraÃºjo RenterÃa.

Fecha y hora de creación: 2024-05-19 10:49:48