Función Pública

Sentencia 315 de 2012 Corte Constitucional

SENTENCIA C-315 DE 2012

SENTENCIA C-315 DE 2012

Referencia: expediente D-8694

Demandante: Manuel Eduardo Castillo, Eloin Laurentino Virguez Ávila y Antonio María Corzo.

Demanda de inconstitucionalidad contra el 59 (parcial) de la Ley 1474 de 2011, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*"

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Manuel Eduardo Castillo Caicedo y otros presentaron acción de inconstitucionalidad contra el artículo 59, incisos 2 y 7, de la Ley 1474 de 2011, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*"

La demanda fue presentada el 30 de agosto de 2011, inadmitida mediante Auto del 22 de septiembre de 2011, corregida por el demandante el 29 de septiembre de 2011, y finalmente admitida, pero sólo respecto de los cargos formulados contra el artículo 59 (parcial), mediante Auto del 07 de octubre de 2011, en el que se 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 comunicar la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, con el objeto, si lo estiman oportuno, de dar concepto sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, destacando los apartes demandados en negrillas y subrayas:

"LEY 1474 DE 2011[1]

(Julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

ARTÍCULO 59. RECURSOS. El artículo 180 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación, el cual debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiera la decisión. El director del proceso, a continuación, decidirá oral y motivadamente sobre lo planteado en el recurso.

El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento.

Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, agotado lo cual se decidirá el mismo.

Las decisiones de segunda instancia se adoptarán conforme al procedimiento escrito.

De proceder la recusación, el ad quem revocará la decisión y devolverá el proceso para que se tramite por el que sea designado.

En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará. También podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción.

Antes de proferir el fallo, las partes podrán presentar alegatos de conclusión, para lo cual dispondrán de un término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día.

El ad quem dispone de diez (10) días para proferir el fallo de segunda instancia. Este se ampliará en otro tanto si debe ordenar y practicar pruebas."

III. LA DEMANDA

Los demandantes instauraron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 59, incisos 2 y 7, de la Ley 1474 de 2011, por violación del derecho al debido proceso (Art. 29, CP).

La acusación contra los apartes demandados del artículo 59, la fundamentan en que el legislador al regular el recurso de apelación dentro del proceso abreviado consagra una garantía meramente formal que desconoce el derecho al debido proceso, así como el conjunto de garantías que lo integran, principalmente el derecho de defensa del investigado, y el derecho de acceso a la justicia.

Para los actores los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia implican que el disciplinado tenga la posibilidad real, bien sea en forma directa o a través de apoderado, de realizar el ejercicio dialéctico de controvertir una decisión desfavorable a sus intereses, lo que supone contar con una oportunidad cierta que sin desvirtuar el principio de celeridad propio de este tipo de procesos verbales, le permita disponer de un tiempo prudencial para preparar su recurso. En el inciso 2 demandado ese tiempo no existe, puesto que impone al disciplinado la carga de presentar y argumentar el recurso al mismo tiempo, tan pronto como el fallador de instancia profiere la sentencia, que queda notificada en la misma audiencia verbal en estrados.

Argumentan que el derecho de acceso a la administración de justicia no es un derecho formal que se satisfaga simplemente con la iniciación del proceso, sino que tiene un contenido material, lo que implica que la persona a lo largo de toda la actuación y hasta su culminación cuente con la posibilidad real de ser escuchada, evaluados sus argumentos y sus alegatos tramitados de acuerdo con la ley, de manera que las resoluciones judiciales sean reflejo y realización de los valores jurídicos fundamentales.

En relación con el inciso 7 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, advierten adicionalmente los demandantes que el legislador no es claro al consagrar el término para correr traslado a los sujetos procesales a fin de que presenten sus alegatos de conclusión dentro del procedimiento verbal, en la medida en que el inciso 7 del artículo 59 señala un término de dos días, y el inciso 7 del artículo 58 del mismo ordenamiento, contempla un término de entre tres (3) y diez (10) días. La existencia de dos términos procesales diferentes para la misma diligencia genera una ambigüedad que afecta el principio de legalidad y el derecho de defensa de los investigados, y por tanto, riñe abiertamente con el Estatuto Superior.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El Ministerio del Interior y de Justicia participó en el presente proceso, para solicitar a la Corte Constitucional la exequibilidad del inciso 2 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, y un fallo inhibitorio en relación con el inciso 7 del artículo 59 de la misma ley, por ineptitud sustancial de la demanda.

Respecto del inciso 2 del artículo 59 acusado, el Ministerio trae a colación los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en las sentencias C-763 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-371 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), al examinar normas con un contenido similar en cuanto al término para interponer y sustentar los recursos, demandadas por el cargo de violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, en la medida en que impiden a quienes intervienen en el proceso contar con el tiempo y los medios necesarios para el adecuado ejercicio del derecho de defensa.

En esas providencias, la Corte en el contexto del derecho punitivo sometido al procedimiento verbal, tanto en materia disciplinaria como en materia penal, ha encontrado ajustado a la Constitución el hecho que el legislador establezca como oportunidad y término para interponer el recurso de apelación contra el fallo sancionador de primera instancia, la misma audiencia en la cual se profiere el fallo, dadas las características

propias de este proceso, donde el investigado o su apoderado han tenido la oportunidad de seguir de manera directa e inmediata la secuencia de todas las etapas procesales, en las que se ha ejercido el derecho de defensa y se han conocido las razones de la sentencia que se impugna, dentro de un trámite ágil y concentrado, en el que los principios de oralidad y publicidad adquieren especial importancia y el investigado no es sorprendido con la decisión.

En relación con el cargo contra el inciso 7 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, el Ministerio observa que los accionantes estructuraron el cargo por inconstitucionalidad a partir de una lectura descontextualizada de los dos incisos que encuentran contradictorios y generadores de ambigüedad. Esto es, la referencia a los alegatos de conclusión que hace la norma acusada tiene relación con los alegatos de conclusión que deben presentarse antes de proferir el fallo que resolverá el respectivo recurso, mientras que los alegatos a los que alude el inciso 7 del artículo 58 de la misma ley, se refieren a la etapa procesal previa al fallo de primera instancia, es decir los que se deben presentar dentro del proceso mismo y no en el trámite de los recursos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5262 del 1 de diciembre de 2011, intervino en el proceso de la referencia para solicitar a esta Corporación que declaren exequibles las expresiones demandadas, contenidas en los incisos 2 y 7 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011

Respecto del cargo contra el inciso 2 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, la Vista Fiscal sostiene que el deber de sustentar el recurso de apelación en la misma audiencia en la que se profiere la decisión resulta acorde con la naturaleza del procedimiento verbal, pues en él todos los sujetos procesales deben preparar con juicio y rigor sus actuaciones, de tal manera que estén en condiciones de intervenir en las oportunidades previstas para ello. El hecho que el apoderado del disciplinado haya intervenido en la audiencia y en todas las actuaciones adelantadas en ella, permite asumir de manera razonable que éste tiene un conocimiento directo e inmediato de la realidad procesal, que le permite sustentar su recurso de apelación adecuadamente.

El señor Procurador precisa que el deber de sustentar el recurso en la misma audiencia se enmarca dentro de los principios de concentración del proceso y de pronta y cumplida justicia, propios del procedimiento verbal, de manera que el apoderado del disciplinado tiene el deber de preparar con antelación a la audiencia los argumentos necesarios para fijar el alcance de su inconformidad con la decisión, en lugar de requerir un tiempo adicional con posterioridad a la misma como lo plantean los demandantes.

Sobre los términos previstos para presentar alegatos de conclusión en los artículos 58, inciso 7, y 59, inciso 7, de la Ley 1474 de 2011, la Vista Fiscal señala que existe una aparente contradicción, pues en el primer artículo se regula el término para presentar alegatos de conclusión en el trámite del proceso en primera instancia, mientras que en el segundo, se regula el término para presentar alegatos de conclusión en el trámite del recurso de apelación en el marco de la segunda instancia. Tratándose, en consecuencia, de dos oportunidades procesales diferentes con objetos disímiles, pues el alegato de primera instancia se centra en la realidad probatoria del proceso, en los cargos, en los descargos y en las normas aplicables, en tanto que el alegato de la segunda instancia, se centra en el objeto del recurso de apelación, valga decir, en mostrar los defectos jurídicos o fácticos de la decisión de primera instancia.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Cuestión previa

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulado contra el inciso 7 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011 por ineptitud sustantiva de la demanda. De manera que antes de proceder a realizar el análisis específico de los argumentos de inconstitucionalidad en el asunto de la referencia, la Sala debe verificar la aptitud de la demanda en relación con este cargo.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que aún cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio *pro actione*, dado el carácter popular que la Constitución misma le atribuye, en ella deben concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende instarse. Es así que el Decreto 2067 de 1991, *'por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional'*, en su artículo 2Âº prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (num. 1); (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas (num. 2); (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (num. 3); (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado (num. 4), y; (v) la razón por la cual la Corte es competente (num. 5).

No obstante, tal como lo ha establecido esta Corporación, no es suficiente la observancia *formal* de esos requisitos, sino que es necesario determinar el objeto de la demanda, la razón por la cual la Corte es competente para conocer de ella, y el concepto de la violación.[2]

De conformidad con la jurisprudencia constitucional el *concepto de la violación* se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas

constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas -lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-; (iii) y se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones deben ser razones *claras,*[3] *ciertas,*[4] *específicas,*[5] *pertinentes*[6] y *suficientes.*[7]

Para la Sala, el cargo formulado contra el inciso 7 del artículo 59 no cumple con el requisito de certeza porque tal y como lo expresa el Ministerio de Justicia y del Derecho, el cargo no reúne la aptitud necesaria para provocar un pronunciamiento de la Corte, porque se estructura a partir de una lectura descontextualizada de los incisos que se entienden contradictorios (incisos 7 del artículo 59 demandado y 7 del artículo 58 que se compara). En efecto, los demandantes no solo plantean un problema de aparente contradicción entre dos normas de carácter legal contenidas dentro de un mismo estatuto, asunto que escapa a la competencia de la Corte Constitucional, sino que además como lo afirma el Ministerio Público, los actores basan la demanda en una hipótesis que no se desprende de la lectura de los artículos 58, inciso 7, y 59, inciso 7, de la Ley 1474 de 2011.

Sobre los términos previstos para presentar alegatos de conclusión en los artículos 58, inciso 7, y 59, inciso 7, de la Ley 1474 de 2011, la Vista Fiscal señala que en el primer artículo se regula el término para presentar alegatos de conclusión en el trámite del proceso verbal en primera instancia, mientras que en el segundo, se regula el término para presentar alegatos de conclusión en el trámite del recurso de apelación en el marco de la segunda instancia del proceso verbal. Tratándose, en consecuencia, de dos oportunidades procesales diferentes con objetos disímiles, pues el alegato de conclusión en primera instancia se centra en la realidad probatoria del proceso, en los cargos, en los descargos y en las normas aplicables, en tanto que el alegato de la segunda instancia, se centra en el objeto del recurso de apelación, valga decir, en mostrar los defectos jurídicos o fácticos de la decisión de primera instancia.

En efecto, de la lectura de las disposiciones que presentan una supuesta contradicción respecto del término para presentar alegatos de conclusión, la Sala encuentra, como lo afirma el Ministerio Público, que la misma surge de una lectura errada de dichas normas, por parte de los accionantes que hace abstracción de las etapas procesales que regula cada una.

De manera que la contradicción que los actores encuentran entre el inciso 7 del artículo 58 y el inciso 7 del artículo 59, ambos de la Ley 1474 de 2011, no surge del texto de la ley cuestionada, sino de su apreciación subjetiva sobre el contenido de tales incisos, que obliga a la Sala a declarase inhibida por ineptitud sustancial de la demanda.

En relación con el cargo formulado contra el inciso 2 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, la Sala encuentra que cumple con los requisitos constitucionales. En efecto, los accionantes, (i) identifican y transcriben la norma acusada como inconstitucional, específicamente el aparte del inciso 2 del artículo 59 de la ley 1474 de 2011, que establece que el recurso de apelación, que cabe, entre otros, contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente "*en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados*"; (ii) señalan las normas constitucionales que resultan vulneradas por la disposición legal impugnada, que para el efecto son los artículos 29 y 229 de la Constitución; y (iii) presentan las razones por las cuales el texto normativo demandado viola la Constitución.

Además, cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en la medida en que el demandante expone sus argumentos con coherencia, siguiendo un hilo conductor en la argumentación; recae sobre una proposición jurídica cuyo contenido se desprende nítidamente de la norma legal; expresa de manera concreta la forma en que considera que la disposición cuestionada vulnera la Constitución; formula un reproche fundado en la oposición del contenido de la norma legal con el Estatuto Superior, sin que se evidencien razones de mera conveniencia; y finalmente, los argumentos que presenta logran en principio generar una duda mínima razonable respecto de la constitucionalidad de la norma demandada.

Por lo tanto, la Corte Constitucional concentrará su análisis en el cuestionamiento sobre el carácter de garantía meramente formal de la oportunidad procesal prevista en el inciso 2 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011 para apelar y sustentar el recurso de apelación contra la decisión de primera instancia en el proceso disciplinario verbal, que en opinión de los accionantes implica una violación de los derechos al debido proceso, de defensa y a acceder a la justicia.

3. Problema jurídico

El problema jurídico que se suscita puede ser formulado en los siguientes términos:

Â¿Desconoció el Legislador los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, previstos en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, que en ejercicio de su potestad de configuración en materia procedimental haya establecido en el inciso 2 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011 que el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia deberá sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados?

A efectos de resolver la cuestión planteada, la Sala reiterará en primer lugar, su jurisprudencia sobre la potestad de configuración del legislador en materia de definición de procedimientos, y en particular en el régimen disciplinario, así como los límites a este poder de configuración; en segundo lugar hará una breve referencia a la forma como fue regulado el procedimiento verbal en la Ley 1474 de 2011, haciendo énfasis en las garantías procesales otorgadas al sujeto disciplinado y finalmente, examinará la constitucionalidad de la norma bajo examen.

4. La potestad de configuración del Legislador en materia de procedimientos en el régimen disciplinario y los límites constitucionales para su ejercicio

4.1. La jurisprudencia constitucional ha sido constante en afirmar, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 150, numerales 1 y 2, y 229

de la Constitución, que consagran la llamada cláusula general de competencia, que el Congreso tiene un amplio margen de configuración normativa para la determinación de los procedimientos judiciales y administrativos, pues en el diseño propio de los Estados democráticos al Legislador no sólo corresponde hacer la ley, expresión de la voluntad popular dirigida a regular las conductas humanas como instrumento de convivencia civilizada y pacífica, sino también la determinación de los procedimientos y actuaciones que deben surtirse ante los jueces para la defensa de las libertades y derechos ciudadanos o para la mediación estatal en situaciones de conflicto.[8]

No obstante lo anterior, también ha sido enfática la jurisprudencia constitucional en señalar que esa libertad de configuración normativa del legislador en el diseño de los procedimientos y etapas judiciales no es absoluta,[9] puesto que se encuentra limitada por los derechos sustanciales y la defensa de las garantías esenciales de las personas. De hecho, como lo ha advertido esta Corporación, el control de constitucionalidad de este tipo de normas debe hacer eficaz, de un lado, el amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador y, de otro, el respeto por el núcleo esencial de los derechos y garantías de las personas, en tanto que el juez constitucional no está "*llamado a determinar cuáles deben ser los términos que se deben cumplir dentro de los procesos. La misión de la Corte en estos casos es, en realidad, la de controlar los excesos que se puedan presentar en la legislación*".[10]

En desarrollo de esta potestad, el legislador puede fijar nuevos procedimientos,[11] determinar la naturaleza de actuaciones judiciales,[12] eliminar etapas procesales,[13] requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales,[14] imponer cargas procesales[15] o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.[16] De tal manera que, por regla general, la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales o disciplinarios hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador que debe responder a las necesidades de la política legislativa, para lo cual evalúa la conveniencia y oportunidad de los mecanismos o instrumentos procesales para hacer efectivos los derechos, libertades ciudadanas y las garantías públicas respecto de ellos.[17]

4.2. En relación con el derecho disciplinario, la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha analizado su naturaleza y finalidad y ha concluido que éste es consustancial a la organización política y necesario en un Estado de derecho (art. 1, CP), pues a través de él se busca garantizar la marcha efectiva y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (arts. 2 y 209, CP).[18]

En este sentido, ha señalado que "*constituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho, la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública*."[19]

Así, el derecho disciplinario ha sido entendido como un conjunto de principios y de normas jurídicas conforme a las cuales se ejerce la potestad sancionadora del Estado con respecto a los servidores públicos no sólo por infracción de la Constitución, de la ley o el reglamento, sino también, por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6, CP), en orden a hacer efectivos los mandatos que regulan el ejercicio de la función pública.

En este orden de ideas, la Corte ha precisado, que el derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan, pues se trata de fijar las condiciones mínimas para que la actividad desarrollada por el Estado se preste de manera eficiente, motivo por el cual la consagración en un ordenamiento jurídico especial de las reglas y sanciones, no solamente constituye un derecho sino un deber del Estado.[20]

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución y en armonía con lo dispuesto en los artículos 125, 150-23 y 277 del mismo Estatuto Superior, corresponde al legislador fijar la responsabilidad disciplinaria que puede ser atribuida a los servidores públicos frente a los comportamientos realizados por sus servidores que atenten contra el ordenamiento jurídico y las finalidades que son propias de la función pública. Esta competencia la debe ejercer sin desconocer la vigencia de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso (art. 29, CP), de manera que, las normas administrativas de naturaleza disciplinaria no pueden hacer a un lado los principios de legalidad, autoridad administrativa competente, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción.[21]

La potestad sancionatoria se realiza a través del proceso disciplinario establecido para tales efectos, proceso que ha sido caracterizado por la jurisprudencia constitucional, en los siguientes términos: "*i) de un lado, presenta la modalidad del derecho penal en virtud de su finalidad eminentemente sancionatoria*[22]*, pero de otro, goza de una naturaleza de índole administrativa derivada de la materia sobre la cual trata -referente al incumplimiento de deberes administrativos en el ámbito de la administración pública-, de las autoridades de carácter administrativo encargadas de adelantarla, y de la clase de sanciones a imponer, así como de la forma de aplicarlas*".[23]

En lo que a los recursos se refiere, la Corte ha determinado que corresponde al legislador establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades administrativas diseñando las reglas dentro de las cuales determinado recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos que deben darse para su ejercicio. Para esta Corporación, los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en la que el Legislador tiene una amplia libertad de configuración, salvo ciertas referencias explícitas de la Carta, como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (arts. 29 y 86, CP). Sobre este aspecto, en la Sentencia C-742 de 1999,[24] la Corte sostuvo:

"[…] el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.

Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio."

En lo referente a los términos procesales,[25] la jurisprudencia constitucional ha señalado que existe un amplio margen de configuración legislativa estrechamente relacionada con el principio constitucionalidad de celeridad, previsto en el artículo 29 Constitucional, que orienta el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado a través de los procesos judiciales y disciplinarios, conforme al cual, éstos deben adelantarse "sin dilaciones injustificadas."

4.3. A pesar del amplio margen de configuración otorgado al legislador en materia de procedimientos, la jurisprudencia constitucional también ha destacado que tal facultad no es absoluta en la medida en que existen limitaciones que surgen de la propia Constitución. Al respecto, la Corte ha determinado que el legislador al diseñar los procedimientos judiciales y administrativos no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, con el propósito de asegurar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.[26] Concretamente, el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso. [27]

Este derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, con aplicación extensiva "*a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*", está integrado, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, por "*el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia*".[28]

En materia administrativa, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías mínimas previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso. Las garantías mínimas previas tienen que ver con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como *(i)* el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; *(ii)* el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; *(iii)* el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; *(iv)* el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; *(v)* el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, *(vi)* el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.[29] A su vez, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.[30]

En cuanto se refiere a la consagración de mecanismos para controvertir decisiones judiciales o administrativas, en la sentencia C-005 de 1996,[31] la Corporación señaló que si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Asimismo, con la misma limitación, también puede suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.

4.4. Una de las principales garantías del debido proceso, ha sostenido la Corte, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, "*de ser oíd[a], de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga*"[32]

Esta Corporación ha destacado la importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca "*impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado." Acorde con ello, ha reconocido igualmente que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que "constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico*"[33]

A pesar de que el derecho a la defensa debe ser garantizado por el Estado en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en sostener que éste se proyecta con mayor intensidad y adquiere mayor relevancia en el escenario del proceso penal, en razón de los intereses jurídicos que allí se ven comprometidos, las materias de las que se ocupa y las graves consecuencias que tiene para el procesado la sentencia condenatoria.[34] La circunstancia de que en el proceso penal se resuelvan asuntos de alto impacto para la comunidad y que en él se puedan imponer sanciones que limitan la libertad personal, no supone que en otro tipo de actuaciones judiciales o administrativas en donde se impongan limitaciones a otros derechos, no se deba también garantizar de manera adecuada el derecho de defensa, en particular cuando se está en el campo del derecho sancionatorio, con el fin de controvertir las pruebas aportadas e impugnar la decisión mediante la cual se imponga una sanción disciplinaria.

4.5. En relación con la tensión que puede presentarse entre las distintas garantías que conforman la noción del debido proceso, concretamente, respecto del principio de celeridad que puede entrar en conflicto con la garantía de contradicción probatoria, o con el derecho de defensa, en la

medida en que un término breve recorta las posibilidades de controversia probatoria o argumentativa, la jurisprudencia constitucional ha señalado que algunas de las garantías procesales son prevalentes, pero también ha aceptado que otras, como el derecho de defensa y de contradicción, pueden verse limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados, en los siguientes términos:

"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 (...) 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 el artículo 228 superior cuando indica que los términos procesales deben ser observados con diligencia."[35]

En este mismo sentido, ya se había pronunciado la Corporación de tiempo atrás en la sentencia C-475 de 1997,[36] al sostener que si los derechos del procesado -como el derecho de defensa- tuvieren primacía absoluta, no podría establecerse un término definitivo para acometer la defensa, ni restringirse la oportunidad para practicar o controvertir las pruebas, ni negarse la práctica de pruebas inconducentes cuando hubieren sido solicitadas por el procesado. De manera que, predicar la supremacía infranqueable del derecho de defensa equivaldría, a someter el proceso a las decisiones del procesado.

Para la Corte, la concepción absolutista de los derechos en conflicto puede conducir a resultados lógica y conceptualmente inaceptables, razón por la cual debe optarse por preferir que los derechos sean garantizados en la mayor medida posible, para lo cual deben sujetarse a restricciones adecuadas, necesarias y proporcionales que aseguren su coexistencia armónica.

En relación con la mayor o menor extensión temporal de los términos procesales, y de la labor de control que corresponde al juez constitucional en la materia, sostuvo la Corte que "*a no ser que de manera evidente el término, relacionado con derechos materiales de las personas, se halle irrisorio, o que se hagan nugatorias las posibilidades de defensa o acción, no puede deducirse a priori que el término reducido contraríe de suyo mandatos constitucionales*".[37]

Antes de proceder al análisis de las disposiciones cuestionadas, pasa la Corte a resaltar brevemente las características del proceso verbal disciplinario diseñado por el legislador en la Ley 1474 de 2011, con el fin de identificar cómo opera la posibilidad de impugnar una decisión dentro del mismo, así como la forma como fueron reguladas las garantías sustanciales del debido proceso en él previstas.

5. El proceso verbal disciplinario

La disposición acusada forma parte de la Ley 1474 de 2011, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*", que reforma entre otras, la Ley 734 de 2002, "*por la cual se expide el Código Disciplinario Único*".

La Ley 1474 de 2011 introduce modificaciones al Libro Cuarto, Título XI. Procedimientos Especiales, específicamente, a la regulación del procedimiento verbal que se establece en los artículos 175 a 181 del Código Disciplinario Único -CDU-[37] (Ley 734 de 2002), previsto como un trámite abreviado, para aquellos asuntos cuya naturaleza permite un procedimiento más expedito.

El artículo 57 de la Ley 1474 de 2011[38] prevé la aplicación del procedimiento verbal contra los servidores públicos en los siguientes casos: *(i)* flagrancia, es decir, cuando el sujeto disciplinable es sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta; *(ii)* confesión; *(iii)* falta leve; *(iv)* faltas gravísimas contempladas en el artículo 48, numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62, de la Ley 734 de 2002;[39] y finalmente, cuando quiera que dentro del proceso ordinario, al momento de valorarse lo relativo a la apertura de la investigación, se presentan los requisitos sustanciales que permiten proferir pliegos de cargos, esto es, que esté objetivamente demostrada la falta y que exista prueba que comprometa la responsabilidad de la persona disciplinada.[40]

De conformidad con esta disposición, son tres las hipótesis bajo las cuales se acude al proceso verbal disciplinario: *i)* cuando hay certeza sobre la ocurrencia de la falta y de la responsabilidad del sujeto disciplinable, independientemente de su gravedad o de la calidad del sujeto disciplinable, porque se trata de una situación de flagrancia o porque existe una confesión; *ii)* frente a faltas leves; y *iii)* frente a ciertas faltas gravísimas cuando en el curso del proceso ordinario esté demostrada objetivamente la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado[41] (art. 162 CDU).

La norma, además, en un inciso nuevo, el tercero, establece el momento en que el funcionario competente[42] debe citar a audiencia, cuando dentro del proceso ordinario esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del sujeto disciplinado: "*en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir pliego de cargos*", es decir, no está obligado a agotar el término previsto para la indagación preliminar[43] a que se refiere el artículo 156 del CDU, en desarrollo de los principios de celeridad y eficacia que inspiran la regulación

del procedimiento disciplinario.

El proceso verbal disciplinario desarrollado en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), modificado por la Ley 1474 de 2011,[44] cuenta con las siguientes etapas diseñadas para establecer la responsabilidad de los infractores del régimen disciplinario, en las que se destacan las facultades de la persona disciplinada para hacer valer las garantías que integran su derecho al debido proceso:

1) Citación a audiencia. Una vez se ha calificado el proceso a seguir, el funcionario competente, mediante auto motivado, ordena adelantar el proceso verbal y citar a audiencia al posible responsable. Este auto solo puede ser expedido cuando se cumplen los requisitos previstos en el artículo 162 del CDU, es decir, cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. El contenido de este auto deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 177 del mismo ordenamiento.

2) Audiencia. En desarrollo del principio de oralidad, el proceso verbal disciplinario se efectúa en audiencia, que se debe iniciar mínimo cinco (5) días después de la notificación de la citación y máximo quince (15) días contados a partir de esa notificación. En esta, la persona disciplinada cuenta con varias garantías tendientes a la lograr la efectividad de su derecho de defensa: (i) puede asistir sola o acompañada de abogado; (ii) puede dar su propia versión de los hechos; y (iii) puede aportar y solicitar pruebas, que deberán ser practicadas en la misma diligencia dentro del término improrrogable de tres (3) días, pero si no fuera posible hacerlo en este lapso de tiempo, la audiencia deberá ser suspendida por un término máximo de cinco (5) días, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso 4 del artículo 177 del CDU, modificado por el artículo 58 de la Ley 1474 de 2011.

3) Práctica de pruebas. Las pruebas son practicadas en la misma diligencia dentro del término improrrogable de tres (3) días. A fin de garantizar los derechos al debido proceso y de defensa del disciplinado, la norma dispone que si no fuera posible practicar las pruebas en dicho término, se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco (5) días; y que la negativa a decretar y practicar pruebas por inconducentes, impertinentes o superfluas debe ser motivada.

4) Intervención del disciplinado o investigado y su apoderado. Con el propósito de garantizar el derecho de defensa del sujeto disciplinado, el artículo 177 del CDU prevé la facultad de intervenir en cualquier etapa del proceso y de presentar alegatos de conclusión, para lo cual el director del proceso podrá ordenar un receso, el cual será mínimo de tres (3) días y máximo de diez (10) días.

5) Decisión. Concluidas las intervenciones, se procede a adoptar la decisión en forma verbal y motivada. El director del proceso puede suspender su adopción por el término de dos días. La decisión, finalmente, deberá ser notificada en estrados y queda ejecutoriada a la terminación de la misma, si no es recurrida, según lo dispone el artículo 179 del CDU.

6) Recursos. El legislador en el artículo 180 del Código Disciplinario Único, modificado por el artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, consagra los recursos de reposición y apelación dentro del proceso verbal disciplinario, en desarrollo del derecho de defensa que el legislador debe garantizar por mandato constitucional.

6.1) Recurso de reposición

El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación. Debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiere la decisión. El director del proceso, a continuación, debe decir sobre lo planteado en el recurso, de manera oral y motivada.

También procede cuando el proceso es de única instancia, caso en el cual, igualmente, debe interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, y debe ser decidido a continuación.

6.2) Recurso de apelación

El recurso de apelación contra la sentencia que es objeto de cuestionamiento en esta oportunidad se encuentra regulado en el artículo 180 del CDU[45], modificado por el artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, en los siguientes términos:

(i) Procede contra el auto que niega pruebas, contra el auto que rechaza la recusación y contra la sentencia de primera instancia.

(ii) Debe presentarse y sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados.

(iii) Su otorgamiento se decide de manera inmediata.

(iv) La decisión del recurso se adoptará conforme al procedimiento escrito.

(v) Antes de proferir el fallo que decide el recurso de apelación, las partes pueden presentar alegatos de conclusión, para lo cual disponen del término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día.

(vi) El *ad quem* dispone de un término de diez (10) días para proferir el fallo de segunda instancia, el cual se ampliará en otro tanto, si debe ordenar y practicar pruebas.

(vii) Los términos señalados en el procedimiento ordinario para la segunda instancia, en el verbal, se reducirán a la mitad (Art. 178, CDU)

Como se puede apreciar, producto de una lectura sistemática del artículo 180 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, si bien el recurso de apelación debe interponerse y sustentarse verbalmente en la misma audiencia en que se dicta sentencia

(inciso 2), una vez proferido y notificado el fallo en estrados, también, las partes cuentan con un término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado que es de un día, para presentar alegatos de conclusión, si así lo desean (inciso 7).

7. La oportunidad para interponer y sustentar el recurso de apelación en el procedimiento verbal disciplinario es razonable y proporcionada

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en los que la expedición de normas por parte del legislador limite derechos fundamentales de los asociados, es necesario efectuar un juicio de razonabilidad sobre el precepto objeto de la acusación que permita ponderar los principios y derechos en juego y determinar el grado de incidencia que la medida tiene con relación a las garantías constitucionalmente reconocidas a todos los individuos.[46]

En el caso que nos ocupa, el juicio de razonabilidad que se va a realizar es de intensidad leve porque se trata de normas resultado del ejercicio de una competencia específicamente deferida por la Constitución al Legislador frente a la que existe un amplio margen de configuración normativa, que no establece una clasificación sospechosa, no recae en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución, no crea un privilegio, ni impone evidentemente una afectación de gran calado sobre los derechos en juego.

El juicio leve se circunscribe a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limitará, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto.

En efecto, la Sala deberá ponderar dentro del amplio margen de configuración que posee el legislador para regular el proceso disciplinario, si al disponer que el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado en estrados, vulnera los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los sujetos disciplinados.

Esto significa, que la disposición cuestionada en esta ocasión sólo resultará constitucional en la medida en que responda a un fin legítimo, perseguido por un medio adecuado que, además, *prima facie* no revele la afectación de ningún otro derecho constitucional. Corresponde a la Corte establecer, ahora, la razonabilidad de la medida contenida en los apartes demandados.

El fin buscado por la medida (establecer que la apelación se interponga y sustente dentro de la misma audiencia una vez proferido y notificado el fallo en estrados), propugna por el desarrollo de los principios rectores de concentración del proceso y cumplida justicia, propia del proceso verbal disciplinario, como lo establece el Ministerio Público en su concepto. Agilizar el proceso disciplinario e impedir dilaciones injustificadas a lo largo de este tipo de procesos, se enmarca dentro de la finalidad legítima de buscar la eficiencia en materia disciplinaria. Así se expresó en la exposición de motivos y en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2010 Senado, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*". El Gobierno sostuvo que el propósito del proyecto de ley consistía en introducir nuevas disposiciones que se ajustaran a las necesidades que la lucha contra la corrupción, subsanando e integrando aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente. En materia disciplinaria, se señaló expresamente que las medidas propuestas tenían como finalidad eliminar una serie de obstáculos que impedían el desarrollo eficiente y oportuno de esta función, principalmente porque el inicio de las actuaciones disciplinarias, en muchos casos, no era coetáneo con la comisión de los hechos respectivos.[47]

La lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la función disciplinaria del Estado planteados por el Legislador en la Ley 1474 de 2011, dentro de los cuales se inscribe la necesidad de regular el procedimiento verbal disciplinario con términos reducidos en todas sus etapas, incluso en la relativa a la interposición del recurso de apelación, son finalidades compatibles con la protección de los intereses generales que para la función pública establece la Constitución y con el desarrollo de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, e imparcialidad que la rigen (Art.209, CP), así como con la necesidad de protección del patrimonio del Estado. En esa medida responde a fines legítimos.

El medio escogido por el legislador, como se dijo, consiste en establecer que la sustentación del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se de en la misma audiencia en que el fallo se profiere y notifica en estrados. Para la Corte el medio es legítimo en tanto no está prohibido por la Constitución. Es más, es un deber del legislador definir las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que se desarrollan los procesos disciplinarios, por lo tanto, señalar cual es la oportunidad adecuada para presentar un recurso de apelación en este contexto, es una medida que no implica una simple posibilidad de cumplirla, sino que se debe cumplir por el interesado, en el momento oportuno.

Respecto a la relación entre el medio escogido por el legislador y el fin perseguido, la Sala considera que resulta adecuada, en la medida en que a través de ella se da una respuesta eficaz y expedita frente a fenómenos como el de la corrupción administrativa y se logra el cumplimiento de las finalidades del artículo 209 constitucional, pero sin sacrificar en aras de la celeridad las garantías procesales. Obligar a las partes a interponer la apelación en la misma audiencia en que se notifica el fallo, es una forma de evitar dilaciones y extensiones procesales, sobre todo en un contexto de oralidad. Las partes conocen de manera ágil si va a cuestionarse la decisión y cuales son los argumentos en que se fundamenta el recurso.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que a diferencia del proceso ordinario, el verbal se caracteriza por su celeridad; se aplica a las situaciones establecidas expresamente en la ley que por su naturaleza no requieren de un exhaustivo proceso investigativo. Por ello, los términos son breves; las intervenciones de los sujetos procesales se recogen en medio magnético y sólo se levanta un acta con un resumen sucinto de las mismas.[48]

Por otra parte, de una lectura sistemática del proceso verbal disciplinario, la Corte ha concluido que los sujetos procesales cuentan con una

gama de garantías que devienen del debido proceso constitucional. En efecto, conocen previamente la acusación, se les concede un término para presentar descargos, pueden solicitar pruebas y se encuentran habilitados para interponer los recursos (artículos 175 a 180 de la Ley 734 de 2002, modificados por artículos 57 a 59 de la Ley 1474 de 2011).[49]

En este orden de ideas, la Corte ha considerado constitucionalmente admisible que, el legislador, en ejercicio de la libertad de configuración normativa, establezca procesos especiales en los que la naturaleza de la conducta permita un procedimiento abreviado y en donde los principios de celeridad, oralidad y publicidad sean preponderantes, pero además, como todo trámite judicial o administrativo éste debe regirse por las garantías del debido proceso.[50]

Tal como se señaló en la sección 5 de esta sentencia, la estructura y características del proceso verbal disciplinario consagrado en el Código Disciplinario Único, modificado por la Ley 1474 de 2011, y las oportunidades y garantías previstas para que el disciplinado controvierta las decisiones que se expidan en desarrollo del proceso, así su ejercicio esté limitado a una oportunidad específica, no implica desconocimiento de las garantías que integran el debido proceso (Art. 29, CP), en particular el derecho de defensa, ni del derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 229, CP), dado que la fijación de términos reducidos por parte del legislador para adelantar las distintas etapas procesales, no configura por sí sola, una violación del debido proceso.

En el presente caso, el sujeto disciplinado debe interponer y sustentar el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados, sin embargo, la Corte considera que esta oportunidad para sustentar el recurso de apelación, tal como fue diseñado en el inciso 2 del artículo 180 de la Ley 734 de 2002, reformado por el artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, resulta proporcionada al menos por dos razones.

La primera, tiene que ver con que la medida no debe mirarse de manera aislada sino dentro del contexto de todo el proceso disciplinario abreviado, durante el cual, el disciplinado ha tenido la posibilidad de controvertir las pruebas con base en las cuales se le cita a audiencia, de solicitar nuevas pruebas, de presentarse acompañado de un abogado, de expresar libremente las razones por las cuales considera que no es responsable de la conducta que se le atribuye, y de intervenir en todas las etapas del proceso o sustentar adecuadamente las razones por las cuales controvierte una decisión adversa. De manera que cuando se dicta el fallo, éste es el resultado de las pruebas y argumentos que se han presentado y debatido en las etapas previas rodeadas de las garantías que el propio legislador ha establecido para el disciplinado en este tipo de procesos.

La segunda se relaciona con el término previsto en el inciso 7 del artículo 59, que modificó el artículo 180 del CDU, cuyo texto dispone que antes de proferir el fallo, se dará traslado por dos (2) días a las partes, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día, para presentar alegatos de conclusión. Como se observa, la norma le concede además al sujeto disciplinado otro lapso de tiempo para mostrar los defectos jurídicos o fácticos de la decisión de primera instancia, dado que esta decisión debe guardar congruencia con los argumentos y pruebas que se han debatido a lo largo del proceso.

Por lo anterior, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del inciso 2Âº y del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, por los cargos analizados.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2Âº del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública,* con relación con los cargos analizados en la presente sentencia.

Segundo.- Declarase INHÍBIDA, para pronunciarse respecto del cargo formulado contra el inciso 7 del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública,* por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Modificada por el Decreto 2322 de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 48.117 de 1 de julio de 2011, "*Por el cual se corrige un yerro en el numeral 1 del artículo 5o de la Ley 1445 de 2011*"; y por la Ley 1453 de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011, "*Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.*"

2 Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-405 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva); C-012 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez. SV. Jorge Iván Palacio Palacio); C-423 de 2010 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); Auto 249 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

3 "*La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental", no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*" Ver Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

4 Que "*sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.*" Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). También la Sentencia C-587 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

5 "*Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada." El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.*" Sentencias C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Ver, además las Sentencias C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-898 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

6 "*La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el*

demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" (...) a partir de una valoración parcial de sus efectos." Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Véanse también las Sentencias C-504 de 1995 y C-587 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-100 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

7 "*La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.*" Ver sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

8 Sentencias C-591 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SPV. Alfredo Beltrán Sierra) y C-210 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

9 Ver entre muchas otras, las sentencias C-038 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-032 de 1996 (MP. Hernando Herrera Vergara); C-081 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-327 de 1997 (MP. Fabio Morón Díaz); C-429 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-470 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-198 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-555 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-832 de 2001 (MP. Rodrigo escobar Gil); C-012 de 2002 (MP. Jaime Araújo Rentería); C-814 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-371 de 2011 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva).

10 Sentencia C-800 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

11 Por ejemplo, la sentencia C-510 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Araújo Rentería), declaró la exequibilidad de la norma que establecía un nuevo procedimiento y términos para los cobros o las reclamaciones ante el FOSYGA, por cuanto consideró, entre otras cosas, que el legislador es libre para establecer condiciones previas al acceso a la justicia.

12 Por ejemplo, en sentencia C-163 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), la Corte consideró ajustada a la Constitución la consagración de la figura de la parte civil en el proceso penal, a pesar de que la naturaleza de sus pretensiones podrían ser únicamente pecuniarias. De igual manera, en sentencia C-1149 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis), la Corte dijo que, dentro de la libertad de configuración normativa, era válido que la ley autorice la intervención de la parte civil en el proceso penal militar.

13 La sentencia C-180 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería) declaró la exequibilidad de la eliminación del recurso extraordinario de súplica en los procesos contencioso administrativos, por cuanto la Constitución confiere al legislador "*libertad de configuración amplia en materia de procedimientos judiciales*".

14 Por ejemplo, en la sentencia C-1264 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte se refirió a la libertad de configuración normativa del legislador para regular la forma cómo debe adelantarse la notificación personal en el procedimiento civil.

15 En este asunto, entre otros casos, se recuerdan las sentencias C-316 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), respecto de la caución en el proceso penal; C-043 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería) que declaró la exequibilidad del pago de condena en costas y C-641 de 2002, en cuanto consideró ajustado a la Carta el término de ejecutoria de las sentencias como carga procesal a las partes.

16 En sentencia C-1232 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte Constitucional dijo que el legislador goza de amplio margen de configuración normativa para consagrar el término de prescripción de las acciones derivadas del fuero sindical.

17 Sentencia C-210 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Nilson Pinilla Pinilla).

18 Sentencias C-417 de 1993 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-251 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-427 de 1994 (MP. Fabio Morón Díaz); C-244 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-892 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra); C-948 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Jaime Araújo Rentería).

19 Sentencia C-948 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Jaime Araújo Rentería).

20 Sentencias C-417 de 1993 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-181 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Jaime Córdoba Triviño; SPV. Eduardo Montealegre Lynett; y SPV. Álvaro Tafur Galvis).

21 Sentencias C-310 de 1997 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-708 de 1999 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-843 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-948 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Jaime Araújo Rentería).

22 Ver las Sentencias C-095 de 1998 (MP. Hernando Herrera Vergara); C-195 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero), y C-280 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Hernando Herrera Vergara; SV. José Gregorio Hernández Galindo y Julio Cesar Ortiz Gutiérrez), entre otras.

23 Sentencias C-095 de 1998 (MP. Hernando Herrera Vergara); C-948 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Jaime Araújo Rentería), entre otras.

24 MP. José Gregorio Hernández Galindo. Ver, además, las sentencias C-345 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-005 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-017 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-892 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

25 Los términos procesales constituyen el momento o la oportunidad que la ley establece para la ejecución de las etapas o actividades que deben cumplirse dentro del proceso por el juez, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia. Ver sentencias C-814 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-371 de 2011 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva).

26 En aplicación de esta limitación, por ejemplo, en la sentencia C-551 de 2001 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte concluyó que la expresión "*se comunicará*" contenida en el inciso 2 del artículo 80 de la Ley 200 de 1995, "por la cual se adopta el Código Disciplinario Único", es exequible bajo el entendido que se refiere a la notificación personal y en subsidio a la notificación por edicto, cuando a pesar de las diligencias pertinentes, de las cuales se dejará constancia secretarial en el expediente, no se haya podido notificar personalmente. El aparte demandado está inserto en el texto que consagra el derecho de contradicción, que dice: "*[...] iniciada la investigación preliminar o la investigación disciplinaria se comunicará al interesado para que ejerza sus derechos de contradicción y de defensa.*" Ver también, las sentencias C-763 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-371 de 2011 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva).

27 Sentencias C-489 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell); C-742 de 1999 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-892 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra); C-1512 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Jairo Charry Rivas); C-551 de 2001 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-763 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

28 Sentencia C-025 de 2009 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería).

29 Sentencias C-653 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Galvis); C-506 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-641 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Jaime Araújo Rentería; SV. Eduardo Montealegre Lynett y Álvaro Tafur Galvis); C-929 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra); C-1189 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Jaime Araújo Rentería); C-983 de 2010 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva), entre otras.

30 Sentencias C-1189 de 2005 (MP. Humberto Sierra Porto. AV. Jaime Araújo Rentería) y C-983 de 2010 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva).

31 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

32 Sentencia C-617 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

33 Sentencia C-799 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería. AV. Humberto Antonio Sierra Porto).

34 Sentencia C-025 de 2009 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería).

35 Sentencia C-648 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

36 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Así lo sostuvo la Corte al declarar la exequibilidad de los artículos 139 (parcial), 321 (parcial) y 324 (parcial) del Decreto 2700 de 1991, "*por el cual se expiden las normas de procedimiento penal*", demandados por violación de los derechos al debido proceso y de defensa, considerados por el demandante como absolutos.

37 Sentencia C-800 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

38 En adelante cada vez que se haga referencia al Código Disciplinario Único, se empleará la sigla CDU.

39 "*ARTÍCULO 175. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO VERBAL. <Artículo modificado por el artículo 57 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve. // También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esta ley. // En los eventos contemplados en los incisos anteriores, se citará a audiencia, en cualquier estado de la actuación, hasta antes de proferir pliego de cargos. // En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia.*"

40 "*ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes: // [...] 2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político. // [...] 4. Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función. // [...] 17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las*

previsiones constitucionales y legales. // 18. Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señaladas en las normas vigentes. // 19. Amenazar, o agredir gravemente a las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones. // 20. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley. // 21. Autorizar o pagar gastos por fuera de los establecidos en el artículo 336 de la Constitución Política. // 22. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes. // 23. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). // [...] 32. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello. // 33. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley. // [...] // 35. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo. // 36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado. // [...] 39. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley. // [...] 46. No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto. // 47. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción. // 48. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. // Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave. // [...] 52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz. // [...] 54. No resolver la consulta sobre la suspensión provisional en los términos de ley. // 55. El abandono injustificado del cargo, función o servicio. // 56. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa. // 57. No enviar a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria del fallo judicial, administrativo o fiscal, salvo disposición en contrario, la información que de acuerdo con la ley los servidores públicos están obligados a remitir, referida a las sanciones penales y disciplinarias impuestas, y a las causas de inhabilidad que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las declaraciones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía. // 58. Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente. // 59. Ejercer funciones propias del cargo público desempeñado, o cumplir otras en cargo diferente, a sabiendas de la existencia de decisión judicial o administrativa, de carácter cautelar o provisional, de suspensión en el ejercicio de las mismas. // [...] 62. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral."

41 En el anterior Código Disciplinario Único, Ley 200 de 1995 establecía en su artículo 150, la posibilidad de formular cargos "*cuando esté demostrada objetivamente la falta y existan confesión, testimonio que ofrezca serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier otro medio probatorio que comprometa la responsabilidad del disciplinado*." Este artículo fue declarado exequible mediante Sentencia C-892 de 1999 (MP: Alfredo Beltrán Sierra)

42 Sentencia C-1076 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández). En esta providencia, al juzgar la constitucionalidad del inciso según del artículo 175 del CDU, la Corte explicó las razones por las cuales resultaba acorde al debido proceso que frente a esas faltas gravísimas se acudiera al procedimiento verbal: "*[...]la naturaleza especial de algunas faltas gravísimas justifican que el legislador haya establecido para las mismas el trámite verbal y no el ordinario. En efecto, todas ellas tienen un denominador común: se trata de faltas relacionadas con el servicio o la función, con el manejo de la hacienda pública y de los recursos públicos o con la contratación estatal, cuya característica principal es que por tratarse de conductas que no ameritan un extenso debate probatorio como el señalado en el proceso ordinario ya que al momento de valorar sobre la decisión de apertura de la investigación están dados todos los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos y citar a audiencia.*"

43 La competencia para la aplicación del procedimiento verbal, de acuerdo con el artículo 176 del CDU (Ley 734 de 2002), recae en la oficina de control interno disciplinario de la dependencia en que labore el servidor público autor de la falta disciplinaria, en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías municipales y distritales.

44 Ley 734 de 2002, ARTÍCULO 156. TÉRMINO DE LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA. <Modificado por el artículo 52 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El término de la investigación disciplinaria será de doce meses, contados a partir de la decisión de apertura. ‖ En los procesos que se adelanten por faltas gravísimas, la investigación disciplinaria no podrá exceder de dieciocho meses. Este término podrá aumentarse hasta en una tercera parte, cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más inculpados.

45 La Ley 1474 de 2011, "*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*", modificó los artículos 48, 53, 55, 105, 122, 123, 124, 130, 135, 156, 168, 169, 175, 177, 180 y 182.de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único).

46 El artículo 180 del CDU fue modificado por el artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, que establece: "*ARTÍCULO 59. RECURSOS. El artículo 180 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación, el cual debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiera la decisión. El director del proceso, a continuación, decidirá oral y motivadamente sobre lo planteado en el recurso. // El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento. // Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, agotado lo cual se decidirá el mismo. // Las decisiones de segunda instancia se adoptarán conforme al procedimiento escrito. // De proceder la recusación, el ad quem revocará la decisión y devolverá el proceso para que se tramite por el que sea designado. // En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará. También podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción. // Antes de proferir el fallo, las partes podrán presentar alegatos de conclusión, para lo cual dispondrán de un término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día. // El ad quem dispone de diez (10) días para proferir el fallo de segunda instancia. Este se ampliará en otro tanto si debe ordenar y practicar pruebas."

47 En materia de igualdad la aplicación del juicio de razonabilidad ha sido objeto de discusión en las sentencias T- 422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-410 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-352 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-952 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Respecto de la aplicación de este juicio a casos que comprometen otros derechos pueden consultarse, entre otras, la sentencias C-071 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-388 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-557 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa;SU-623 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

48 Gaceta del Congreso No. 784 del 19 de octubre de 2010, p. 4. Algo similar ocurrió en los antecedentes de la Ley 734 de 2002 se consignó una finalidad similar al justificar el establecimiento de un procedimiento especial y simplificado, para los casos en que la naturaleza de la conducta y la existencia de elementos de probatorios que daban certeza sobre la ocurrencia de la falta y sobre la responsabilidad del sujeto disciplinable, como en los casos de confesión y flagrancia, que permitían hacer efectivo principio de celeridad. En la exposición de motivos de esa ley se señaló en forma expresa: "En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creó un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima." Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24.

49 Artículo 177 Ley 734 de 2002. Ver también la Sentencia C-242 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo).

50 Sentencia C-763 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

51 Sentencia C-242 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo).

Fecha y hora de creación: 2024-05-19 09:29:26