Función Pública

Sentencia 763 de 2009 Corte Constitucional

SENTENCIA C-763/09

Referencia: expediente D-7675

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 106 (parcial), 111 (parcial), 180 (parcial) y 189 (parcial) de la Ley 734 de 2002

Actor: Juan Agustín Garzón Coral

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintinueve (29) de octubre dos mil nueve (2009)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

conformada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Agustín Garzón Coral demandó, algunas de las expresiones contenidas en los artículos 106, 111, 180 y 189 de la Ley 734 de 2002.

Mediante auto del 16 de abril de 2009, el Magistrado Ponente resolvió admitir, parcialmente, la demanda formulada contra las disposiciones señaladas.

En efecto, en la providencia referida el Magistrado Ponente inadmitió los cargos presentados en contra de los artículos 106 y 189. En relación con el primero, al considerar que la expresión demandada "*no puede ser leída en forma aislada de la norma que la comprende*", en cuanto al segundo, por falta de claridad. Posteriormente, y al no haberse corregidos los defectos advertidos en el libelo demandatorio, mediante Auto del 5 de mayo de 2009, el Ponente rechazó la demanda contra estas disposiciones (art. 106 y 189 de la Ley 734 de 2000).

1.1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas acusadas contenidas en la Ley 734 de 2002, "*por la cual se expide el Código Disciplinario Único*", dentro de las cuales se subrayan y resaltan los apartes demandados:

"Artículo 106. Notificación en estrado. Las decisiones que se profieran en audiencia pública o en el curso de cualquier diligencia de carácter verbal se consideran notificadas a todos los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes.

Artículo 111. Oportunidad para interponer los recursos. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la última notificación.

Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia. Si las mismas se realizaren en diferentes sesiones, se interpondrán en la sesión donde se produzca la decisión a impugnar.

Artículo 180. Recursos. Contra el fallo proferido en audiencia sólo procede el recurso de apelación, que se interpondrá en la misma diligencia y se sustentará verbalmente o por escrito dentro de los dos días siguientes y será decidido dos días después por el respectivo superior. Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado, agotado lo cual se decidirá el mismo.

Artículo 189. Recursos. Contra las decisiones adoptadas en audiencia, incluido el fallo, procede el recurso de reposición, que será resuelto en el curso de la misma.

1.2. LA DEMANDA

En una primera precisión, el accionante señala que ataca la constitucionalidad de las expresiones resaltadas, por cuanto todos los textos

normativos acusados se relacionan entre sí.

Estima el demandante que las expresiones demandadas de los artículos 106, 111, 180 y 189 de la Ley 734 de 2002 desconocen el debido proceso y el derecho a la defensa y de contradicción, consagrados en el artículo 29 Superior, de aquél disciplinado ausente en una audiencia dentro del proceso verbal disciplinario.

El actor considera que si bien es cierto, el legislador cuenta con un amplío margen de configuración legislativa, para establecer el procedimiento y los recursos que proceden dentro de las audiencias públicas que se llevan a cabo en el juicio disciplinario, no le era posible consagrar una "*ejecutoria instantánea*" para quien no esté presente en el trámite de las mismas.

Esta ejecutoria instantánea se produce toda vez que, según las expresiones acusadas, en los procesos verbales, los recursos contra las decisiones que se profieren en audiencia pública, deben interponerse en el curso de la misma, y por tanto, el disciplinado ausente perdería la oportunidad procesal de ejercerlos.

En estos términos, considera que "*resulta eficaz y constitucional, para alcanzar la celeridad del proceso verbal, consagrar una notificación por estrados de los sujetos procesales, se encuentren o no presentes en la audiencia o diligencia, igualmente eficaz resulta consagrar la ejecutoria instantánea en estrados, para quien asiste a la audiencia. Pero la ejecutoria instantánea, para quien no asiste a la audiencia más que eficaz resulta cercenante del derecho a la defensa*".

Concluye el accionante que, en aras de garantizar la eficacia del proceso verbal, el legislador tomó una medida excesiva, desproporcionada y violatoria del derecho a la defensa del disciplinado. Lo anterior, toda vez que, en este caso, el fallo quedará ejecutoriado sin que la persona ausente pueda interponer los recursos procedentes, desconociendo el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia

El señor Rafael Salazar Jaramillo, en su calidad de Director (E) de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los Artículos 111 y 180 de la ley 734 de 2002, bajo el "*entendido que el sujeto procesal ausente de la audiencia de decisión, por fuerza mayor o caso fortuito, sólo se entenderá notificado de esta decisión en el momento de aceptarse la justificación de su ausencia de tal audiencia, cumplido lo cual, deberá presentar y sustentar el recurso*".

En primer término considera el interviniente que para examinar la presunta violación del derecho de defensa, resulta necesario interpretar las normas demandadas con el artículo 106 de la Ley Disciplinaria y con algunas disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Penal.

Efectivamente, el actor señala que el Artículo 106 regula la notificación por estrados de las decisiones proferidas en audiencia, de todos los sujetos procesales, se encuentren o no presentes. En desarrollo de esta actuación, las partes también deben interponer los recursos contra las mismas decisiones, en virtud de los artículos 111 y 180 de la Ley Disciplinaria, situación que el accionante considera vulneratoria del debido proceso de aquél ausente en la audiencia.

El representante del Ministerio señala que para solucionar el problema jurídico planteado, resulta pertinente integrar las normas del Código Disciplinario Único con las del Código de Procedimiento Penal, tal y como lo ha hecho la Corte en algunos de sus pronunciamientos, tales como, las Sentencias C-181 de 2002, T-438 de 1992, C-627 de 1996 y C- 107 de 2004. En ellas la Corporación ha sostenido que al derecho disciplinario se le pueden aplicar principios del derecho penal y del procedimiento penal, y además puede remitirse a sus normas para complementarlo.

Para tal efecto, el Ministerio del Interior señala que el artículo 169 del Código de Procedimiento Penal extiende tácitamente el término de la notificación, cuando se trate de ausencia por fuerza mayor o caso fortuito, hasta el momento de aceptarse la justificación y que de tal integración resulta garantizado el derecho de defensa.

Además de lo anterior, señala el Director que dentro del Código Disciplinario Único hay otras garantías al derecho de defensa, consagradas en los artículos 175, 17, 122, 124 a 126 y 143 a 147 y que hacen referencia a la posibilidad de nombramiento de apoderado judicial de persona ausente, la revocatoria del fallo y la posibilidad de solicitar la nulidad de la respectiva actuación disciplinaria, incluido el fallo sancionatorio.

Por lo tanto, examinadas estas disposiciones del Código Único Disciplinario, en contraste con los artículos 111 y 180 demandados, aunado al hecho de que la defensa del ausente puede ser asumida por parte de un defensor de oficio, que el sujeto ausente por fuerza mayor o caso fortuito, solo se entenderá notificado de la decisión al momento de aceptarse la justificación y que contra el fallo sancionatorio procede su revocatoria directa dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria del mismo, o su nulidad, resulta razonable y proporcional que para evitar la prolongación indefinida de un procedimiento meramente sumario, se contemple por el legislador la ejecutoria de las decisiones en la misma audiencia de decisión, aún para el sujeto procesal ausente, quien cuenta con otros medios para su defensa y con tiempo suficiente para prepararla.

1.3.2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El doctor Diego Francisco Pineda Plazas, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, interviene en el debate constitucional que hoy nos ocupa y solicita a la Corte Constitucional desestimar los cargos presentados contra los artículos 111 y 180 de la Ley

734 de 2002.

Para desvirtuar los fundamentos de la demanda, el representante del Departamento Administrativo de la Función Pública, remitiéndose a pronunciamientos de la Corte Constitucional, tales como, T-460 de 1992, C-339 de 1996, T-572 de 1992, T- 078 de 1998 y T- 280 de 1998, define el derecho al debido proceso y determina que para poder hacerlo efectivo, las partes deben cumplir con las cargas que se les imponga.

El interviniente pone de presente algunos pronunciamientos de esta Corporación en donde se ha establecido que los principios de la publicidad y la defensa son pilares del debido proceso. Así, las partes, tras ser notificadas de las audiencias, pueden asistir a ellas personalmente o a través de un abogado -nombrado por ellos o de oficio-, haciéndose responsables de los efectos jurídicos de su no comparecencia en el proceso, es decir, la ejecutoria de la decisión. Agrega que la normatividad disciplinaria sí asegura la interposición de recursos, y con ello se encuentra garantizado el derecho a la defensa.

Aunado a lo anterior, el interviniente cita las Sentencias T-753 de 2005 y T-266 de 2005, en las cuales se desarrollaron los elementos de los principios de celeridad y eficacia de los procesos judiciales y administrativos. En su opinión, el proceso verbal no hace otra cosa que desarrollarlos.

Concluye entonces que el hecho que los disciplinados pierdan el derecho a recurrir, y se vean avocados a asumir las consecuencias jurídicas que prevén las normas acusadas en caso de inasistencia, no genera *per se,* violación al debido proceso administrativo, pues dichas consecuencias no derivan de la ley sino del comportamiento procesal de los disciplinados y sus apoderados.

1.3.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz, obrando en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, "*en virtud de la delegación realizada por el doctor JAIRO PARRA QUIJANO*", solicita declarar la constitucionalidad de los artículos 106, 111, 180 y 189 de la Ley 734 de 2002.

En relación con la supuesta violación del debido proceso, consagrado en el artículo 29 Constitucional, por parte las disposiciones atacadas, las cuales establecen una ejecutoria instantánea del fallo proferido en audiencia oral, señala el interviniente que esta situación responde a la particularidad del proceso verbal y de cualquier proceso oral. En efecto, los mismos atienden a un criterio de celeridad y eficacia atribuido por el legislador en busca de procedimientos expeditos.

Agrega que no existe la violación a las garantías procesales, por cuanto el derecho a la defensa está garantizado desde el momento mismo en que se notifica a las partes el día, fecha y hora de la audiencia. En estos términos: "*la parte conoce que una fecha determinada se llevará a cabo la audiencia y tiene derecho a asistir a ella a ejercer sus derechos. Tales derechos están garantizados de esta forma. Ya dentro de la misma audiencia tiene el derecho de recurrir las providencias que se le notifican en estrados. Si no asiste simplemente ha renunciado a tal derecho*."

En efecto, agrega el Instituto que el artículo 71 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil establece como deber para las partes acudir a las diligencias en que sean citados si quieren ejercer sus derechos y conducir el proceso correctamente. Del mismo modo, hace claridad respecto de la posibilidad que tienen los sujetos procesales cuando no puedan concurrir a la audiencia, de presentar memoriales antes de practicarse las diligencias, de solicitar la reprogramación de las citas previstas o en su defecto de excusar la inasistencia, dejándose presente el interés y la atención de la parte en el proceso.

Señala además que la ejecutoria en audiencia de las decisiones tomadas en estrados responde a la particularidad del proceso verbal y de cualquier proceso oral. Para el interviniente, este trámite es una condición indispensable para que este tipo de procesos puedan funcionar, pues de lo contrario resultaría necesario suspender la audiencia cada vez que se profiera una decisión.

Con base en todas las anteriores consideraciones concluye que el ordenamiento disciplinario ofrece al disciplinado todas las herramientas para ejercer una correcta defensa en el marco del debido proceso dentro de los procedimientos verbales. Así, la parte conoce que en una fecha determinada se llevará a cabo la audiencia y tiene derecho de asistir a ella a plantear su posición. De lo contrario, al declarar la inexequibilidad de la norma se premiaría una falta de diligencia procesal.

1.3.4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El señor Juan B. Parada Caicedo, como miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, actúa en representación de la misma y solicita la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Como precisión previa señala el interviniente que el nuevo Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, surgió para propender que los principios de legalidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, culpabilidad y favorabilidad cobren mayor vigencia. En estos términos, la garantía del debido proceso y su observancia es obligatoria para todos los servidores públicos y cobran mayor vigencia en los procesos disciplinarios que adelanta la misma Procuraduría General de la Nación.

Así las cosas, agrega, que por expreso mandato constitucional, contenido en el artículo 278 de la Carta Política, el Procurador General de la Nación, previa audiencia y mediante decisión motivada, podrá directamente desvincular de su cargo cuando "*el funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.*"

En estos términos, y en desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 734 de 2002, consagró un procedimiento especial ante la Procuraduría General que se trámite a través del proceso verbal.

Sostiene el representante de la Academia que el Código Disciplinario Único es una normatividad garantista por excelencia e incorpora con claridad los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos que sirven al Estado.

Pero por otro lado, como lo reconoce el demandante, el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en el establecimiento de procedimientos, siempre y cuando no se vulnere el debido proceso. En virtud de esta amplía libertad, el legislador estatuyó el proceso verbal que implica precisión en todos los órdenes: "*cargos, descargos, pruebas pertinentes y conducentes, alegaciones breves y pertinentes, pero sobre todo cumplimiento de las audiencias en el tiempo señalado por el conductor del proceso. De esta manera se evitan las dilaciones que conducen o al atropello de los derechos del disciplinado o la impunidad por dilación en búsqueda de la prescripción*".

Agrega que en los procesos verbales las partes tienen conocimiento de la fecha en que se realizan las audiencias y por tanto, si no asisten a las mismas deben soportar los efectos negativos.

Además, sostiene, que en todos los procesos verbales, tal y como el consagrado en el proceso civil, los recursos se interponen en la respectiva audiencia, y por tanto es responsabilidad de los sujetos procesales asistir a las mismas.

Por todo lo anterior concluye que las expresiones demandadas, lejos de desconocer el debido proceso, buscan hacer efectivo este tipo de procedimiento especial.

1.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, intervino dentro de la oportunidad procesal prevista, con el fin de solicitar que la Corte resuelva: i) inhibirse para emitir un pronunciamiento sobre los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda, o en su defecto, (ii) declarar la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-1193 de 2008, que declaró la constitucionalidad del artículo 106 de la Ley 734 de 2002.

Empieza la Vista Fiscal por aclarar que, en el Auto del 16 de abril de 2009, la demanda sólo fue admitida en relación con los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 2002 e inadmitida en lo que toca con el artículo 106. Al no haber sido corregida, mediante Auto del 5 de mayo de 2009, el Despacho del Ponente procedió a rechazarla en lo que tenía que ver con el citado artículo.

Agrega el Procurador que "*revisado el libelo demandatorio se encuentra que la argumentación que presenta el actor está relacionada con el artículo 106, pues lo perseguido por el mismo es la inexequibilidad de la expresión* "*se encuentren o no presentes*" *contenida en la citada disposición legal, la cual inescindiblemente tendría efectos en las expresiones demandadas de los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 202*". Es decir, considera que no es posible realizar un estudio de los artículos 111 y 180 en forma aislada del citado artículo 106, toda vez que, en su opinión, los cargos están dirigidos precisamente a aquella norma. En consecuencia, solicita la inhibición por cuanto la demanda no reúne los requisitos formales consagrados en el Decreto 2067 de 1992.

Por otro lado, y en el caso en que la Corte considere que existen los requisitos para entrar a estudiar de fondo el asunto, el Procurador pone de presente la existencia de una cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, que, afirma, necesariamente incide en la aplicación de los artículos 111 y 180 de la misma normativa.

En estos términos, en la Sentencia C-1193 de 2008 se estudió la constitucionalidad de la expresión que se subraya, "*se encuentren o no presentes*" del artículo 106 de la Ley 734 de 2002. En aquella oportunidad, el demandante aducía que dicha expresión, contenida en el tema de la notificación por estrado de las decisiones tomadas en audiencia, desconocía el debido proceso de los sujetos disciplinados que no asistían a las mismas.

La Corte Constitucional, en la referida providencia, declaró la constitucionalidad de la notificación por estrado a las personas ausentes por cuanto: (i) las audiencias no son secretas ni ocultas, y por el contrario su realización es informada a los interesados, (ii) en el evento en el que disciplinado no asista al proceso, será representado por un abogado de confianza o de oficio, (iii) en los casos que medie fuerza mayor, el artículo 179 de la Ley 734 de 2002 permite presentar una excusa y (iii) si el interesado no asiste, aún sabiendo sus consecuencias, debe asumir los efectos de sus conducta.

En este orden de ideas, considera la Vista Fiscal que el problema jurídico aquí planteado ya fue resuelto por este Tribunal.

2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

2.1. COMPETENCIA DE LA CORTE.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones acusadas contenidas en los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 2002, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

2.2. EL ASUNTO BAJO REVISIÓN

Estima el demandante que las expresiones acusadas de los artículos 106, 111, 180 y 189 de la Ley 734 de 2002 desconocen el debido proceso,

el derecho a la defensa y de contradicción, consagrado en el artículo 29 Superior, de aquél disciplinado ausente en una audiencia dentro del proceso verbal disciplinario.

La supuesta vulneración de las garantías contenidas en el artículo 29 se produciría por cuanto en aquellas disposiciones se consagra lo que el actor ha definido como "*ejecutoria instantánea*". Así, dentro del proceso verbal, que se surte en los juicios disciplinarios, las decisiones que se profieran en audiencia pública o en el curso de cualquier diligencia de carácter verbal no sólo se notifican inmediatamente se hace el pronunciamiento, sino que además dentro de las mismas deben interponerse los recursos. Para el actor, esta situación vulnera gravemente el derecho de contradicción de la persona investigada que no asiste a la audiencia, quien, en virtud de las expresiones demandadas, perdería la oportunidad procesal para atacar las decisiones proferidas.

El Ministerio Público solicita la inhibición al señalar que la demanda interpuesta por el señor Juan Agustín Garzón Coral sólo fue admitida en relación con los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 2002. Sin embargo, para la Vista Fiscal, los cargos se dirigen específicamente a atacar la expresión "*se encuentre o no presentes*" del artículo 106 de la normatividad, que tiene incidencia en las otras disposiciones. En otras palabras, la demanda se encontraba dirigida contra el artículo 106, y por tanto, no es posible realizar un estudio aislado de los artículos 111 y 180. Por otro lado, el Procurador, solicita, en forma subsidiaria, que se declare la existencia de cosa juzgada en relación con este mismo artículo 106, por cuanto el problema jurídico hoy presentado fue estudiado en la Sentencia C-1193 de 2008.

Todos los intervinientes comparten la solicitud de exequibilidad de la norma, aduciendo que la realización de las audiencias es conocida previamente por las partes y por tanto, si no asisten a las mismas deben soportar los efectos negativos de su conducta. Agregan que la naturaleza misma del proceso verbal disciplinario obliga a que la interposición de recursos se haga en audiencia. Por otro lado, consideran que el ordenamiento disciplinario garantiza plenamente el debido proceso, por cuanto la persona ausente puede nombrar un apoderado, además puede solicitar la nulidad y la revocatoria directa del fallo si se presentan las causas legales. Finalmente, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada en el "entendido que el sujeto procesal ausente de la audiencia de decisión, por fuerza mayor o caso fortuito, sólo se entenderá notificado de esta decisión en el momento de aceptarse la justificación de su ausencia de tal audiencia, cumplido lo cual, deberá presentar y sustentar el recurso"

Planteado entonces el debate constitucional, esta Corporación debe establecer previamente los siguientes puntos: (i) el objeto de la presente acción. Lo anterior, por cuanto el actor demandó los artículos 106, 111, 180 y 189 de la Ley 734 de 2002, pero la demanda sólo fue admitida en forma parcial; (ii) determinado el marco de estudio, se analizará si la demanda presentada por el actor permite hacer un pronunciamiento de fondo, o si como lo afirmó la Vista Fiscal, la misma sólo se encamina a debatir la constitucionalidad de la expresión "*se encuentre o no presentes*" del artículo 106, y por tanto, la Corte debe inhibirse en el conocimiento del presente asunto; y (iii) si puede existir cosa juzgada constitucional.

Una vez resueltas estas cuestiones iníciales, la Corte examinará el problema jurídico planteado por el actor.

2.3. DISPOSICIONES OBJETO DE ESTUDIO

En la presente ocasión, la Corte debe definir las disposiciones que serán objeto de estudio.

En su escrito demandatorio el actor señaló que atacaba la constitucionalidad, parcial, de los artículos 106, 111, 180 y 189 de la Ley 734 de 2002, al considerar que los mismos se encontraban estrechamente relacionados.

Mediante Auto del 16 de abril de 2009, el Magistrado Ponente resolvió admitir, parcialmente, la demanda formulada contra las disposiciones señaladas en lo que se refería a los artículos 111y 180.

En lo relacionado con los artículos 106 y 189, los cargos fueron inadmitidos. El primero de ellos por cuanto la expresión demandada no podía ser leída en forma aislada al resto de la disposición. En cuanto a los cargos contra el artículo 189, por falta de claridad. Posteriormente, mediante Auto del 5 de mayo de 2009, el Despacho dispuso: "*RECHAZAR la demanda presentada por el ciudadano Juan Agustín Garzón Coral, en contra de los artículos 106 y 189 de la Ley 734 de 2002, porque no fue corregida dentro del plazo señalado en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.*"

Es claro entonces que el juicio constitucional se encuentra restringido a los cargos presentados en contra de las expresiones: "*Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia*" contenida en el artículo 111 y "*en la misma diligencia*" y "*el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado*" del artículo 180 de la Ley 734 de 2002.

Procede entonces a analizarse si, a pesar de la existencia de esta admisión parcial, los cargos expuestos en la demanda permiten a la Corte realizar un pronunciamiento de fondo, o si por el contrario, los mismos se encuentran encaminados o intrínsecamente relacionados con el ataque del artículo 106 de la Ley 734 de 2002, y por tanto, no sería posible un pronunciamiento en relación con los artículos 111 y 180.

2.3.1. La supuesta ineptitud de la demanda

Para resolver esta cuestión, esta Corporación considera necesario determinar, en primer término, el contenido de las disposiciones acusadas, inclusive de aquellas rechazadas por el ponente. Posteriormente, deben analizarse los cargos expuestos por el demandante con el fin de establecer si estos sólo se dirigen contra el artículo 106 de la Ley 734 de 2002 o, si por el contrario, los mismos también pueden predicarse de los artículos 111 y 180- que, como se dijo, son el objeto de esta demanda

En primer término, en su escrito el actor demanda la expresión "*se considerarán notificadas a todos los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes*" del artículo 106 de la Ley 734 de 2002 - cargo rechazado en el Auto del 5 de mayo-. Esta disposición regula la notificación por estrados de las decisiones que se profieren en audiencia pública o en el curso de cualquier diligencia de carácter verbal, las cuales se entenderán notificadas para todos los sujetos se encuentren o no presentes.

El artículo 111 de la normatividad regula la oportunidad para interponer los recursos dentro del proceso disciplinario. El actor demanda la expresión que establece que cuando la notificación se realice en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la audiencia. Señala el enunciado normativo atacado: "*Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia.*"

El artículo 180 de la Ley 734 consagra los recursos que caben contra los fallos proferidos en el curso del proceso verbal. La norma señala (se resalta lo demandado): "*Contra el fallo proferido en audiencia sólo procede el recurso de apelación, que se interpondrá en la misma diligencia y se sustentará verbalmente o por escrito dentro de los dos días siguientes y será decidido dos días después por el respectivo superior. Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado, agotado lo cual se decidirá el mismo*."

Finalmente, el artículo 189- también rechazado- establece que en el proceso verbal el recurso de reposición será decidido en el curso de la audiencia.

Establecido entonces el contenido normativo procede la Sala a determinar los cargos presentados por el actor.

En la demanda, el actor expone que el legislador, en las normas acusadas, artículos 106, 111, 180 y 189, impuso una carga desproporciona al disciplinado ausente en una audiencia pública dentro del juicio disciplinario. Lo anterior, por cuanto los recursos que proceden en contra de las decisiones que se profieran, deben ser interpuestas en el curso de las referidas audiencias, situación que le impide al ausente ejercer su derecho a la defensa y contradicción consagrada en el artículo 29 Superior.

Agrega el actor que la eficacia y celeridad del proceso verbal se consigue con la notificación por estrados de las decisiones proferidas en el curso de una audiencia, pero resulta excesivo consagrar que esta audiencia pública, sea la única oportunidad procesal para interponer los recursos, limitando el derecho a la defensa del ausente. Concluye expresamente "*si bien la notificación por estrados, del fallo en audiencia, resulta eficaz para garantizar la celeridad del proceso verbal, la ejecutoria instantánea del mismo, resulta excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener de agilizar el proceso verbal, pues en todo caso, la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de las normas demandadas que contemplan la ejecutoria instantánea del fallo en los procesos verbales, no afecta la notificación por estados, lo que impide la dilación del proceso, por cuanto los sujetos procesales, estén o no presentes en la audiencia de proferimiento del fallo, deben interponer y sustentar el recurso de apelación o reposición dentro de los dos días siguientes a la respectiva audiencia, con garantía plena de la celeridad del proceso verbal*." (Resaltado fuera del texto)

Como puede entonces verse el actor no ataca la figura de la notificación por estrado, consagrada en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, ni el artículo 189 que regula el momento en que se debe decidir la reposición, lo que ataca el actor es el hecho que los recursos, en virtud de los artículos 111 y 180, también deban interponerse dentro de la audiencia pública en los procesos verbales.

En otras palabras, a pesar de que el actor demandó la constitucionalidad de los artículos 106, 111, 180 y 189, en realidad, sus cargos se dirigen a atacar la carga procesal del disciplinado de interponer los recursos en audiencia, obligación que surge, únicamente de los artículos 111 y 180, tal y como lo determinó el ponente en el auto admisorio.

Es decir, lo que el actor considera inconstitucional, tal y como lo expresa en su escrito, cuando señala "*si bien la notificación por estrados, del fallo en audiencia, resulta eficaz para garantizar la celeridad del proceso verbal, la ejecutoria instantánea del mismo, resulta excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener de agilizar el proceso verbal*", no es la figura de la notificación por estrados de la persona ausente, artículo 106, sino la obligatoriedad de la interposición de recursos en audiencia, consagrada en los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 2002.

Es decir, aquí ya no se debate si es constitucional o no la notificación por estrados, sino, si una vez que el sujeto es notificado en audiencia, es constitucionalmente admisible que también deban interponerse los recursos en este mismo momento, afectando el derecho a la defensa del ausente.

En estos términos, en virtud del principio *pro-actione* y del carácter ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte debe indagar la verdadera pretensión del accionante y evitar, en lo posible, un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

"...con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que "la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo[1]"

Es por ello que la Sala no comparte la opinión del Procurador, cuando considera que los cargos se encuentran dirigidos en contra del artículo 106 de la Ley 734 de 2002, el cual guarda relación con los artículos 111 y 180. Por el contrario, la demanda no ataca la figura de la notificación por

estrados consagrada en el artículo 106, ésta se dirige a la interposición de recursos en audiencia.

En estos términos, no desconoce la Sala que el artículo 106 permite conocer la definición de la notificación por estrado en los juicios disciplinarios. Sin embargo, la declaratoria de la exequibilidad o inexequibilidad de las expresiones demandadas de los artículos 111 y 180 no tendría efectos en la referida notificación, puesto que lo que estas disposiciones regulan es el tema de los recursos. Es decir, no resulta necesaria la integración de la proposición jurídica completa.

Sobre el particular, la jurisprudencia de este Tribunal ha indicado que la exigencia de la integración de la proposición jurídica completa es imprescindible para adoptar una decisión de fondo, cuando la decisión a adoptar en relación con una disposición produzca efectos para otras no demandadas o no consideradas en el juicio abstracto de constitucionalidad. Por lo tanto, resulta necesario su integración, condición que permite a la Corte pronunciarse sobre todas aquellas disposiciones que conforman el contenido normativo acusado.[2] Así, para la Corte existe "*la doctrina según la cual, cuando los apartes demandados de un precepto legal se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que entre sí todos configuran una proposición jurídica cuya integridad produce unos determinados efectos y sólo es susceptible de comparar con la Constitución en cuanto tal, puede el juez constitucional extender el alcance de su fallo a las partes no señaladas por el actor, con el propósito de evitar que, proferido aquél apenas parcialmente, se genere incertidumbre colectiva acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal materia de análisis. || Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida selectivamente sobre ciertos textos desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable*"[3]

De todo lo anterior se concluye que: (i) los artículos 111 y 180 pueden ser estudiados en forma independiente del artículo 106, (ii) la declaratoria que se realice en el presente fallo no afectaría la notificación por estrados, sino la oportunidad de la interposición de los recursos. Por tanto, no existe una proposición jurídica completa y (iii) en el libelo demandatorio sí se presentan cargos contra los artículos 111 y 180 de la Ley 734 de 2002.

Sin embargo, en forma previa se estudiará la solicitud del Procurador de declarar la existencia de cosa juzgada.

2.3.2. Inexistencia de cosa juzgada

En consideración a que el Procurador General de la Nación puso de presente que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1193 de 2008, ya se había pronunciado sobre la exequibilidad de la expresión "*se encuentren o no presentes*" del artículo 106 de la Ley 734 de 2002, y que por tanto, se configuró el efecto de cosa juzgada formal, deberá en esta oportunidad analizarse si la sentencia anterior produjo dicho efecto respecto del asunto bajo análisis.

Para establecer la existencia o inexistencia del efecto de cosa juzgada, se hace necesario comparar no sólo los textos de las disposiciones demandadas, sino que es imperativo, de igual manera, evaluar la similitud de los cargos que en aquella y en esta oportunidad dieron origen al examen de constitucionalidad.

Cabe recordar que de conformidad con el artículo 243 de la Constitución, los fallos que dicte la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Dicha figura constitucional tiene en principio como efecto la imposibilidad de retornar al estudio sobre una disposición legal que ya ha sido objeto de examen constitucional, siendo además de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares. En palabras de la Corte "*(e)llo significa que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo.*[4]*Así entendida, la cosa juzgada constitucional, además de salvaguardar la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, pues, por su intermedio, se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta*"[5].

Dentro de las modalidades de cosa juzgada constitucional a los cuales ha referido esta Corporación, se encuentra la *cosa juzgada formal* que se presenta cuando una disposición legal que ha sido objeto de sentencia por la Corte nuevamente resulta demandada, lo que hace imposible volver a examinar la constitucionalidad de la misma norma examinada[6]

La cosa juzgada formal se presenta "*...cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio*..."[7] Este evento hace que " *...no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado.*"[8]

En la Sentencia C-1193 de 2008, el demandante aducía que la expresión "*no*" del enunciado "*se encuentren o no presentes*", contenida en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, desconocía el debido proceso de los disciplinados ausentes de la audiencia puesto que, a pesar de esta situación, se entendían notificados de las decisiones tomadas en el curso de la misma. En la parte resolutiva de la referida providencia, esta Corporación dijo: "*Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado de violación del artículo 29 de la Constitución Política, la expresión "o no", contenida en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002*."

Nuevamente, cabe señalar que lo que se estudió en la referida oportunidad fue el artículo 106 de la Ley 734 de 2002 que regula el tema de la notificación por estrados. Por otra parte, en el presente asunto los cargos presentados en contra del artículo 106 fueron rechazados y por tanto, el debate constitucional no se circunscribe al mismo.

Así mismo, el problema jurídico que hoy nos ocupa, a pesar de que se relaciona con el estudiado en la Sentencia C-1193 de 2008, no es propiamente el mismo. En efecto, en esta oportunidad debe la Sala determinar si se desconocen las garantías judiciales del sujeto procesal ausente cuando el legislador obliga a interponer los recursos de las decisiones que se profieren en la audiencia en el curso de la misma.

Es por ello que se concluye que en el caso bajo examen no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional frente a lo decidido por la Corte en la sentencia C-1193 de 2008, pues en dicha oportunidad el pronunciamiento recayó sobre la expresión "no" contenida en el artículo 106 y la acusación a que se refiere este proceso no versa sobre el artículo 106, sino sobre la expresión "*Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia.*" del artículo 111 y las expresiones "*en la misma diligencia*" y "*el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado*" del artículo 180 de la Ley 734 de 2002. Es decir, que si bien tales disposiciones guardan íntima relación de conexidad y producen efectos similares, su contenido normativo es distinto.

Ante esta circunstancia, las consideraciones que hizo la Corte en esa ocasión para declarar la exequibilidad de lo acusado, servirán de fundamento para adoptar una determinación en relación con las frases que hoy es objeto de impugnación, pero no puede hablarse que se presente cosa juzgada formal ni material, al encontrarnos frente a disposiciones diversas y teniendo en cuenta que sobre el artículo 106 fueron rechazados los cargos aducidos en la demanda.

Hechas las anteriores consideraciones procede a estudiar los cargos presentados por el demandante.

2.4. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCESOS DISCIPLINARIOS

El artículo 6 de la Constitución Política establece que los funcionarios públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Art. 6°). Esta Corporación ha señalado que esta disposición constitucional "*justifica el establecimiento de un sistema de control legal, propio de un Estado de derecho, en el que las autoridades públicas deben respeto y observancia al ordenamiento jurídico, lo que a su vez genera la correlativa responsabilidad por las acciones u omisiones mediante las cuales infrinjan las normas que regulan el debido desempeño de sus funciones*."[9]

De esta manera, el derecho disciplinario se configura como el mecanismo para hacer efectivo este sistema de control de los servidores públicos, que se traduce en una de las potestades sancionatorias del Estado [10] Así, como bien lo ha señalado la jurisprudencia constitucional el Estado puede ejercer el *ius puniendi* por medio de distintas modalidades jurídicas, entre las cuales se cuenta el derecho disciplinario[11]: "*enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas*"[12].

En cuanto a sus finalidades, esta Corporación ha destacado[13] que el derecho disciplinario se estructuró con la finalidad de asegurar el eficiente funcionamiento del aparato estatal, situación que justifica la existencia de un sistema de reglas para ejercer la actividad pública que responda a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad consagradas en el artículo 209 Superior. En estos términos, en la Sentencia C-181 de 2002 se consideró:

"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. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento, merced a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado.

El derecho disciplinario es, pues, consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas.

Las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas."

Por otra parte, cabe resaltar que el artículo 277 Superior establece en cabeza del legislador la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Es decir, el ámbito que comprende la referida potestad disciplinaria, se circunscribe no sólo a la competencia del legislador en la determinación de las conductas que conlleven a las faltas disciplinarias en que puedan incurrir los servidores públicos[14], su grado de intensidad y las sanciones correspondientes, sino el establecimiento de las normas de orden procesal[15]que regulen la manera como se aplica esta facultad constitucional.

De esta manera ha sostenido la jurisprudencia, en relación con el contenido y alcance del derecho disciplinario, que su ámbito de regulación comprende:"*(i) las conductas que pueden configurar falta disciplinaria; (ii) las sanciones aplicables según la naturaleza de la falta y (iii) el proceso, o "conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria (Resaltado fuera del texto)*"[16].

De lo anterior puede inferirse que es el legislador, en virtud del principio democrático, el llamado al establecimiento de un régimen disciplinario tanto sustantivo como procesal y que este asunto constituye un espacio de libre configuración legislativa, pues "*es en el campo de la*

deliberación política, en donde se puede establecer, con mayor precisión, el tipo de conductas que resultan ajenas a la consecución de los fines del estado y a la construcción de un ejercicio profesional ético, así como la gravedad social de estas conductas y la consecuente intensidad de las sanciones aplicables"[17]. En este sentido, ha manifestado la Corte:

"*En cuanto a ello hay que decir que el poder legislativo tiene un amplio margen de libertad para establecer el régimen disciplinario y que ese amplio margen es consustancial a un régimen constitucional en cuanto remite la configuración de las reglas de derecho -como supuestos necesarios para la convivencia pacífica- a la instancia del poder público de mayor ascendencia democrática*[18]"

En efecto, reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1 y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente todo lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, entre otros. En estos términos, la Corte ha señalado[19] que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede "*(...) regular y definir*[20] *entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.*[21] *(ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.*[22] *(iv) Los medios de prueba*[23] *y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.*[24]"

Sin embargo, esta potestad no es absoluta y se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de justicia. Específicamente, ha dicho la jurisprudencia que el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos, las garantías constitucionales que conforman la noción de "debido proceso". En este sentido ha expresado:

"El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial[25]. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).

En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, "la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización"[26].

De la misma manera, a pesar de que la jurisprudencia ha admitido un amplio margen de libertad legislativa en el establecimiento del régimen disciplinario de los servidores públicos, también ha señalado que tal potestad debe responder a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pero además debe garantizarse plenamente las garantías procesales. Así, en la Sentencia C-489 de 1997 la Corporación expresó:

"a) Le corresponde al legislador establecer autónoma y libremente las reglas del debido proceso administrativo, siempre que no exista una restricción de tipo constitucional, derivada de sus principios, valores, garantías y derechos vgr. presunción de inocencia, garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, principio de favorabilidad cuando se deban imponer sanciones, etc., que limite el ámbito de ejercicio de su competencia.

b) Es parte importante del debido proceso administrativo el establecimiento de recursos contra las decisiones de la administración e igualmente lo relativo al trámite y a los efectos en que se conceden dichos recursos; por consiguiente, esta materia no tiene rango constitucional, su regulación le corresponde al legislador, aun cuando su competencia debe ser ejercida con arreglo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad."

Ahora bien, en la Sentencia C-819 de 2006, reiterada en la C-884 de 2007, esta Corporación estableció los límites de la libertad del legislador en el campo disciplinario, en los siguientes términos:

a. La potestad conferida al legislador para establecer los diversos regímenes sancionatorios, se encuentra vinculada a los fines constitucionales del estado y limitada por el respeto a los derechos fundamentales de la persona[27]

b. Si bien ha admitido la Corte que el control de constitucionalidad en materia disciplinaria resulta de una intensidad menor que en materia penal[28], al determinar la gravedad de las faltas[29] y la intensidad de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad y, especialmente por los principios de lesividad y necesidad.

c. Dentro de los márgenes señalados, el legislador se encuentra facultado para: "*(i) tipificar (...) las faltas disciplinarias en que puedan incurrir los servidores públicos, su grado de intensidad y las sanciones correspondientes, y (ii) establecer el conjunto de enunciados normativos de orden procesal que regulen la facultad constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que con sus acciones u omisiones, transgredan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones asignadas.*"[30], así como (iii) establecer las causales de extinción de la acción o de la sanción penal o disciplinaria[31]

Se concluye entonces que el legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa en la determinación de los procedimientos, incluyendo el disciplinario, como una rama del derecho sancionador del Estado. Sin embargo, todo análisis de constitucionalidad de las reglas adoptadas por el mismo, debe considerar el respeto de los límites impuestos por nuestra Carta, especialmente por el respeto de las garantías fundamentales, y por los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

2.5. FINALIDADES Y PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO VERBAL DENTRO DEL PROCESO DISCIPLINARIO

La ley 734 de 2002 consagró en tres de sus Capítulos el llamado "*proceso verbal*", como un trámite abreviado, en aquellos asuntos en donde la naturaleza de los mismos permite un procedimiento más expedito.

En efecto, el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 señala que el proceso 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.*" Agrega que "*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*."[32] Por otro lado, de conformidad con el artículo 176 de la misma normatividad, la competencia para la aplicación del procedimiento verbal, recae en "*la oficina de control interno disciplinario de la dependencia en que labore el servidor público autor de la falta disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales y distritales.*"

Así mismo, este procedimiento se encuentra establecido para el ejercicio de la competencia consagrada en el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución Política que señala que el Procurador General de la Nación desvinculará del cargo al "*funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.*"

De otra parte, el artículo 214 de la Ley 734 de 2002 establece que el procedimiento verbal "*procede de conformidad con la competencia de las Salas Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales*."

Este procedimiento abreviado tiene sus antecedentes desde antes de la expedición de la Ley 200 de 1995, primer Código Disciplinario Único, en el Decreto 786 de 1985, reglamentario de los Decretos Extraordinarios 2400 de 1968 y 400 de 1983. Aquél se encontraba consagrado para las faltas de naturaleza leve, la potestad sancionatoria estaba radicada en cabeza del jefe inmediato del servidor público y se culminaba en un término máximo de 8 días.[33]

Posteriormente, la Ley 200 de 1995 incorporó el procedimiento "verbal" de competencia del Procurador General de la Nación en desarrollo de la facultad otorgada por el numeral 1 artículo 278 de la Constitución Política. Así mismo, la Ley 200 extendió este procedimiento para las faltas leves, confesadas o en flagrancia (artículo 170 de la Ley 200 de 1995).

Por su parte, en los antecedentes de la Ley 734 de 2002 se consigna la voluntad del legislador de establecer un procedimiento especial y simplificado, para los casos en que, la naturaleza de la conducta y el hecho de que la misma se haya confesado o exista flagrancia, permite que el principio de celeridad se haga efectivo. En la exposición de motivos 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."[34]

De la misma manera, esta Corporación ha considerado que la naturaleza del proceso verbal dentro del trámite disciplinario, es constitucionalmente admisible en razón de la naturaleza de las faltas, que ameritan la realización de un proceso ágil. En efecto, en la Sentencia C-1072 de 2002, esta Corporación expresó:

"El legislador cuenta con un amplio margen de configuración al momento de establecer los diversos procedimientos disciplinarios, a condición de no (sic) vulnere los principios constitucionales, en especial, el de igualdad. En tal sentido, prever el adelantamiento de un proceso verbal para determinados casos de faltas disciplinarias gravísimas, cuando la regla general es el proceso ordinario, no constituye un tratamiento desigual injustificado y contrario a la Carta Política.

Comparte además la Corte la opinión del Ministerio Público de que 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."

Así mismo, la Corte se ha referido a la naturaleza eminentemente abreviada de algunos procesos verbales en la jurisdicción civil, características también predicables en el ámbito disciplinario. En la Sentencia C-179 de 1995, al estudiar la constitucionalidad de algunas disposiciones del proceso verbal sumario, la Corporación señaló: "*El proceso verbal sumario pertenece al grupo de los juicios que el Código clasifica y denomina declarativos y, como su nombre lo indica, se caracteriza por ser breve y ágil, pues se ha creado con el fin de resolver algunos asuntos que, en razón de su naturaleza o dada la cuantía de la pretensión, no requieren del despliegue de una actividad procesal amplia, ya que en muchas ocasiones con el cumplimiento de unas pocas diligencias es posible decidir, lo que permite su evacuación rápida por parte de los funcionarios competentes*."

En relación con el trámite del proceso verbal disciplinario, la Ley 734 de 2002 estableció que éste se desarrollará en audiencia en desarrollo del principio de la oralidad. En estos términos, señala el artículo 177: "*Calificado el procedimiento a aplicar conforme a las normas anteriores, el funcionario competente citará a audiencia al posible responsable, para que dentro del término improrrogable de dos días rinda versión verbal o escrita sobre las circunstancias de su comisión. Contra esta decisión no procede recurso alguno. En el curso de la audiencia, el investigado podrá aportar y solicitar pruebas, las cuales serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres días, si fueren conducentes y pertinentes. Si no fuere posible hacerlo se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco días y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas pendientes. De la audiencia se levantará acta en la que se consignará sucintamente lo ocurrido en ella.*"

A diferencia del proceso ordinario, el verbal se caracteriza por su celeridad. Así, se aplica para las situaciones establecidas expresamente en la ley. De la misma manera, todas las etapas del proceso se surten en el trámite de la audiencia, tales como el decreto y práctica de las pruebas. Los términos son breves- en virtud de los artículos 178 y 214 éstos se reducen a la mitad de los ordinarios-, las intervenciones de los sujetos procesales se recogen en medio magnético y sólo se levanta un acta con una resumen sucinto de las mismas. (Art. 190).

Como puede entonces inferirse, es 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.

2.6. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El artículo 29 de la Constitución inicia su redacción con la siguiente frase: "*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*"

Esta tajante afirmación no deja duda acerca de la operancia en el derecho administrativo sancionador y dentro de él en el procedimiento administrativo disciplinario, del conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Así, ha señalado la jurisprudencia que los principios de la presunción de inocencia, el de *in dubio pro reo*, los derechos de contradicción y de controversia de las pruebas, el principio de imparcialidad, el principio *nulla poena sine lege,* la prohibición contenida en la fórmula *non bis in ídem* y el principio de la cosa juzgada, entre otros, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla.[35]

La aplicación de estas garantías judiciales en el ámbito disciplinario se justifica en la medida en que, como se dijo anteriormente, éste se constituye como una manifestación del poder punitivo del Estado. En relación con los elementos que conforman las garantías del debido proceso, la jurisprudencia ha destacado los siguientes elementos:

1. "Acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial.

2. Acceso al "juez natural" como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la ley.

3. Posibilidad de ejercicio del derecho de defensa con aplicación de todos los elementos legítimos para ser oído dentro del proceso.

4. Los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas.

5. El juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico."

En lo que tiene que ver con el debido proceso administrativo, la jurisprudencia específicamente ha considerado que: "El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas (Sentencia T-1263 de 2001). Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que

armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados" (Sentencia T-772 de 2003). (...) De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

Como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros, "*(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.*"[36]

Por otra parte, la jurisprudencia internacional, específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha estudiado la cuestión de si las garantías judiciales mínimas consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8)[37], sólo son aplicables a los procesos penales, o si por el contrario, algunas de ellas pueden extenderse a los procedimientos administrativos. En relación con los procesos administrativos, dijo el Tribunal Internacional en el Caso Ivcher Bronstein contra Perú[38]:

102. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

103. La Corte ha establecido que, a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo.

En suma, la Constitución y la jurisprudencia nacional e internacional han reconocido en forma unánime la vigencia plena del debido proceso en los trámites administrativos.

Por otro lado, a pesar de existir esta gama de garantías procesales, las partes, dentro del curso de un proceso también deben hacer uso de las herramientas que el sistema jurídico pone a su disposición, pues de lo contrario, no pueden luego alegar posteriormente su propia culpa. Así, a pesar de existir un derecho al debido proceso, también existen deberes de diligencia que permiten ejercerlos.

En estos términos, esta Corporación ha señalado que al legislador se le reconoce competencia para establecer, dentro de los distintos trámites judiciales o administrativos, imperativos jurídicos de conducta consistentes en cargas procesales a las partes, y por tanto, resulta constitucionalmente admisible el consecuente señalamiento de efectos desfavorables derivados del incumplimiento de las mismas,

En la Sentencia C1512 de 2000[39], la Corporación declaró la constitucionalidad del artículo 356 del Código de Procedimiento Civil, que le imponía al apelante el deber de suministrar lo necesario para las copias para la procedencia del recursos de apelación, so pena de ser declarado desierto. Dijo en aquella oportunidad:

"Ahora bien, en el caso de una carga procesal, la omisión de su realización puede traer consecuencias desfavorables para éste, las cuales pueden ir desde la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal hasta la pérdida del derecho material, dado que el sometimiento a las normas procedimentales o adjetivas, como formas propias del respectivo juicio, no es optativo para quienes acuden al mismo con el objeto de resolver sus conflictos jurídicos, en tanto que de esa subordinación depende la validez de los actos que de ellas resulten y la efectividad de los derechos sustanciales.

No se puede perder de vista, entonces, que la observancia de las formas propias de cada juicio supone también el desarrollo de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales, en aras de la igualdad de las personas, éste último gracias al sometimiento de las causas idénticas a procedimientos uniformes. Obviar tales formas en las actuaciones judiciales o administrativas preestablecidas, impide alegar el desconocimiento del derecho sustancial reclamado, ya que se estaría sustentando la frustración del interés perseguido en la propia culpa o negligencia."[40]

Esta posición ha sido constantemente reiterada por la Corporación, entre otras, en las providencias C-1104 de 2001, C-123 de 2003 y C-874 de 2003.

Posteriormente , en la Sentencia C-662 de 2004, sostuvo que este deber de cumplimiento de las cargas procesales "*se fundamentan en el deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales (art. 95-7 de la C.P.), que en el plano procesal se proyecta en la obligación de la parte demandante de coadyuvar e interesarse por la marcha del proceso en el que pretende la defensa de sus derechos e intereses legítimos, so pena de correr con las consecuencias legales adversas que se derivan de su inactividad.*"

Agregó que "*acorde con el artículo 95 de la Constitución, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la norma superior como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia -, implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que también se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial.*"

De todo lo anterior se infiere que es válido que en los diversos trámites judiciales y administrativos, la ley asigne a las partes cargas para el ejercicio de los derechos, que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas. Así mismo, su omisión puede hasta ocasionar la pérdida de derechos.

2.7. EL EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS EXPRESIONES ACUSADAS DE LOS ARTÍCULOS 111 Y 180

El demandante sostiene que las expresiones "*Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia*" contenida en el artículo 111 y "*en la misma diligencia*" y "*el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado*" del artículo 180 de la Ley 734 de 2002 violan de manera flagrante el artículo 29 Constitucional, especialmente en la faceta del derecho a la defensa, al consagrar una ejecutoria instantánea del fallo proferido en audiencia oral. Para el actor, esta situación vulnera los derechos de aquél que no asiste a la diligencia, al privarlo de la posibilidad de interponer los recursos de ley, por cuanto los mismos sólo podrán interponerse y sustentarse en la respectiva audiencia oral.

Tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, el legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales y administrativos, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial[41], dentro del marco de las garantías consagradas por la Carta Política.

Es por ello que los límites de esta libre configuración normativa están representados por los valores y derechos consagrados en nuestro Estatuto Superior tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo y especialmente en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre los que se encuentran el debido proceso y el derecho a la defensa (artículo 29).

Por otra parte, la Corte ha establecido en forma expresa que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dadas por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, la violación del debido proceso también se produce cuando el legislador establece cargas excesivas o desproporcionadas frente al resultado que se pretende obtener.

Para analizar la constitucionalidad de las expresiones demandadas, tal y como lo subrayan todos los intervinientes, la Sala debe reiterar la naturaleza propia de los procesos verbales, en donde las características especiales de la conducta investigada permite un proceso ágil y sobre todo concentrado y en el cual los principios de oralidad y publicidad adquiere una especial importancia, y por ende, las audiencias públicas deben ocupar un rol preeminente en su modulación.

Así, como se dijo en la Sentencia C-1076 de 2002, en relación con la razón de ser de los procesos disciplinarios: "*Comparte además la Corte la opinión del Ministerio Público de que 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: (...) 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.*"

Lo anterior permite concluir que la carga procesal de la interposición de recursos en audiencia no sólo no es excesiva ni desproporcionada sino necesaria en el trámite de los procesos verbales. Así, por ejemplo, en otros ordenamientos, como el civil también se ha regulado de la misma manera el proceso verbal. Véase, por ejemplo, cuando el artículo 434 del Código de Procedimiento Civil establece que en los procesos verbales, que se tramitan ante la jurisdicción civil, la apelación de providencias "*deberá interponerse tan pronto como se profieran*", así mismo el artículo 432 consagra que el juez puede proferir sentencia en la audiencia estén o no presentes las partes.

Sin embargo, cabe analizar si las expresiones acusadas ocasionan una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de aquél disciplinado ausente en la audiencia.

En relación con este punto, tal y como lo sostuvieron algunos intervinientes, una lectura sistemática del Estatuto Disciplinario permite concluir a la Sala que las garantías procesales consagradas en el artículo 29 están plenamente aseguradas.

Así, en primer lugar, y en virtud del artículo 186 de la Ley 734 de 2002, la realización de la audiencia es notificada, personalmente, al servidor público investigado y en los casos en que no fuese posible su notificación se le designará un defensor de oficio, quien podrá interponer los recursos. En efecto, la norma señala:

"ARTÍCULO 186. NOTIFICACIÓN Y DECLARACIÓN DE AUSENCIA. La decisión que cita a audiencia se notificará personalmente al servidor público investigado, dentro de los dos días siguientes.

Si no se lograre realizar la notificación personal en el término indicado, se fijará edicto por dos días para notificar la providencia. Vencido este término, si no compareciere el investigado, se le designará defensor de oficio, a quien se le notificará la decisión y con quien se continuará el procedimiento, sin perjuicio de que el investigado comparezca o designe defensor. Contra la decisión que cita a audiencia no procede recurso alguno."

Por otra parte, en los casos de fuerza mayor o caso fortuito, en la Sentencia C-1193 de 2008, la Corte dijo que "*en caso de inasistencia del inculpado éste, cuando media una razón de fuerza mayor, puede presentar excusa. Ello, de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 734 de 2002, le permitiría asistir, en los dos días siguientes, a la continuación de la audiencia*."[42] Por tanto, en esos casos, en la continuación de la audiencia podrá interponer los recursos.

Por otra parte, en una lectura sistemática del proceso verbal puede concluirse 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).

Así mismo, como lo ha señalado esta Corporación, los recursos y el ejercicio de ciertos derechos dentro de los procesos judiciales y administrativos, van acompañados de un deber de diligencia procesal mínima de los sujetos intervinientes, y por tanto, es constitucionalmente admisible que el sujeto que los incumpla, deba asumir los efectos negativos de su conducta. Así, si el investigado, conoce previamente la realización de la audiencia, y aún así, no asiste, pierde la oportunidad de interponer los recursos contra las decisiones que se profieran en el curso de la misma.

En estos términos, la Corte reitera lo sostenido en la Sentencia C-1193 de 2008, en donde estudió el tema de la notificación por estrados en el proceso verbal disciplinario e hizo referencia a la constitucionalidad de las consecuencias adversas para los sujetos no presentes en audiencia. En la referida providencia, la Corte expresó:

"Así, en síntesis, la Corte observa que la demanda no está llamada a prosperar porque:

1) Las audiencias a las que refiere la demanda no son secretas u ocultas; por el contrario, de acuerdo con la Ley que rige el procedimiento, su realización debe ser informada a los interesados.

2) En el evento en el que el disciplinado no asista, sus derechos fundamentales, en especial el que refiere a la defensa, están garantizados, pues el ordenamiento mismo prevé el acompañamiento de un defensor de confianza o de oficio, que debe acudir a las audiencias y, en ellas, podrá interponer los recursos que garanticen la defensa técnica del encartado.

3) Adicionalmente, en caso de inasistencia del inculpado éste, cuando media una razón de fuerza mayor, puede presentar excusa. Ello, de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 734 de 2002, le permitiría asistir, en los dos días siguientes, a la continuación de la audiencia.

4) Solamente en el caso en el que el investigado disciplinariamente se ausente sin excusa, debe asumir la carga procesar prevista en el ordenamiento en estos casos; carga consistente en que no podrá presentar recursos contra las decisiones que allí se tomen. Empero, esta carga es proporcionada porque, en el evento descrito, el disciplinado incumple con un deber que ha surgido desde el momento en el que fue enterado de la realización de la audiencia.

En suma por todas las anteriores consideraciones, la Sala concluye que, a diferencia de lo sostenido por el demandante, las expresiones acusadas de los artículos 111 y 180 de la normatividad disciplinaria no desconocen las garantías procesales consagradas en el artículo 29 Superior, y por tanto, las declarará exequibles.

3. 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, por el cargo analizado de violación del artículo 29 de la Constitución Política, la expresión "*Si la notificación de la decisión se hace en estrados, los recursos deberán interponerse y sustentarse en el curso de la respectiva audiencia o diligencia*", contenida en el artículo 111 de la Ley 734 de 2002.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLES, por el cargo analizado de violación del artículo 29 de la Constitución Política, las expresiones "en la misma diligencia" y "*el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación por estrado*", contenida en el artículo 180 de la Ley 734 de 2002.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA.

1Sentencia C-1052 de 2001.

2*Cfr.* C-755 de 2006 y C-1299 de 2005.

3*Cfr.* C-560 de 1997, reiterada en la decisión C-895 de 2006.

4Cfr, entre otras, las siguientes providencias: Sentencias C-397 de 1995 y C-774 de 2000; los Autos A-174 y A-289ª de 2001.

5Sentencia C-310 de 2002, Cft. Sentencias C-720 de 2007, C-155 de 2007, C-211 de 2003, C-310 de 2002 y C-153 de 2002.

6En la sentencia C-774 de 2001, se expuso: "*La cosa juzgada formal se presenta* "*...cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...*", *o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual*[6] *Esta evento hace que* " *...no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...*".

7Sentencia C - 489 de 2000.

8Sentencia C - 543 de 1992.

9Sentencia C-819 de 2006.

10En la sentencia C-125 de 2003, esta Corte señaló que "[l]*a potestad sancionatoria del Estado comprende varias modalidades, como las reguladas por el Derecho Penal, el Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario, entre otras (...)*". Esta Corporación ha precisado las diferencias existentes entre la facultad sancionadora de orden disciplinario y el derecho penal propiamente dicho, en las sentencias C-124 de 2003, T-811 de 2003, C-181 de 2002, C-818 de 2005, T-806 de 2005, entre otras.

11Por ejemplo en la sentencia C-818 de 2005 sostuvo esta Corporación:

"Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador". Véase también las sentencias C-214 de 1994, C-948 de 2002, C-406 de 2004.

12Sentencia C- 181 de 2002.

13*Cfr.* C-181 de 2002.

14*Cfr.* Sentencia C-014 de 2004.

15*Cfr.* Sentencias: C-341 de 1996, C-430 de 1997 y C-095 de 1998.

16*Ibídem.*

17Sentencia C-819 de 2006.

18En reiterados pronunciamientos esta Corporación ha destacado que el competente para establecer el régimen disciplinario es el legislador ordinario y de allí que haya declarado la inexequibilidad de normas disciplinarias contenidas en leyes estatutarias, como lo hizo, por ejemplo, en la Sentencia C-037-96, en relación con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.Tal competencia fue resaltada también en la Sentencia SU-637- de 1996, pronunciamiento en el que, entre otras cosas, se precisó que el Código Único Disciplinario se aplicaba también a la Rama Judicial del Poder Público.(Nota original de la cita).

19Sentencia C-183 de 2007.

20Sentencia C-1104 de 2001.

21Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 200 entre otras.

22Sentencia C-111 de 2000.

23Sentencia C-1270 de 2000.

24Sentencia C-1104 de 2001.

25*Cfr*. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias C-680de 1998 y C-1512-00.

26Sentencia C-1512 de 2000. En el mismo sentido ver la sentencia C-925 de 1999.

27Sentencia C-038 de 1995 y C-013 de 1997.

28*Cfr.* Sentencia C-653 de 2001.

29Sobre la potestad del legislador para determinar la gravedad de las faltas disciplinarias, sentencia C-708 de 1999

30Sentencia C-819 de 2006, tomando a su vez referencias de las sentencias C-341 de 1996, C-430 de 1997, C-095 de 1998 y C-014 de 2004.

31*Cfr.* Sentencias C-301 de 1999 y C-1490 de 2000

32ARTÍCULO 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.

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses.

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 señalados 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.

33Cfr. Garzón Villegas Oscar. "El proceso disciplinario". Ediciones Jurídica Ibañez. 2004.

34Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24.

35Sentencia C-555 de 2001

36Sentencia T-1034 de 2006. En igual sentido, las sentencias C-310 de 1997, C-555 de 2001, T-1102 de 2005, T-330 de 2007, entre otras.

37Este artículos señala*: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

38Caso Ivcher Bronstein contra Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001. En dicha ocasión, la Corte Interamericana estudió la vulneración del debido proceso administrativo en un proceso de revocatoria de la nacionalidad.

39M.P. Álvaro Tafur Galvis.

40. Sentencia C-1512 de 2000.

41*Cfr*. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y sentencias C-680 de 1998, y C-1512 de 2000.

42*El artículo 178 señala: Adopción de la decisión. Concluidas las intervenciones se procederá verbal y motivadamente a emitir el fallo. La diligencia se podrá suspender, para proferir la decisión dentro de los dos días siguientes. Los términos señalados en el procedimiento ordinario para la segunda instancia, en el verbal, se reducirán a la mitad.*

Fecha y hora de creación: 2025-10-11 21:48:47