



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1527 de 2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

DERECHO AL DEBIDO PROCESO -Campo de aplicación. Eventos de violación / DEBIDO PROCESO - Eventos de violación

El artículo 29 de la Constitución reglamenta el derecho fundamental al debido proceso, de manera más prolija que como lo hacía el artículo 26 de la Constitución de 1886, si se tiene en cuenta que los principios que lo informan no pueden ser, en ningún caso, suspendidos durante la vigencia de los estados de excepción, según lo ordenan los artículos 93 y 214 de la actual Carta. La norma en cita prescribe, entre otras cuestiones, que el debido proceso: a) se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; b) el juzgamiento se debe hacer conforme a las leyes preexistentes; c) el juzgamiento se debe hacer ante juez o tribunal competente; d) con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; e) se cumple sin dilaciones injustificadas; f) da la posibilidad de solicitar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra; g) es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso; h) posibilita la impugnación de sentencias, y i) prohíbe el juzgamiento dos veces por el mismo hecho. De esta manera, el debido proceso se puede violar, por ejemplo, si se imparte a la demanda un trámite distinto al que corresponda; no se notifica en debida forma al demandado o a su representante el auto admisorio de la demanda; se incumplen los términos; se pretermite la posibilidad de pedir pruebas o se rechazan los recursos sin justificación alguna.

PROCESO DISCIPLINARIO -Oportunidad para presentar alegatos de conclusión / ALEGATOS DE CONCLUSIÓN -Oportunidad para presentarlos en proceso ordinario disciplinario

Tal vez por el afán de darle celeridad al proceso y de reducir términos, el legislador no contempló de manera clara y concisa, como debía hacerlo, dentro del título que se ocupa del procedimiento ordinario, una oportunidad para que las partes presentaran alegatos de conclusión, pese a que el artículo 92 de la ley 734 de 2002 estableció como derecho del investigado el de "Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia". Adviértase cómo frente a la posibilidad de formular alegatos y a la oportunidad para ello no existe vacío normativo, pues el propio artículo 92 estableció que su presentación debía hacerse "...antes del fallo de primera o única instancia...", esto es, vencido el término probatorio. Hay sí una inconsistencia en cuanto el artículo 169 ibídem determina que "si no hubiere pruebas que practicar, el funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos, o al del término probatorio, en caso contrario". Con todo, la interpretación que debe preferirse es aquella que favorezca a la restrictiva o desfavorable. En este sentido se estima que es lógico, oportuno y claro, que el investigado tenga derecho a presentar alegatos de conclusión antes del fallo. No obstante la Sala considera que existe vacío en cuanto al término para ejercer esta garantía y por ello debe acudir a la integración normativa prevista en el artículo 21 de la ley 734.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio 1104 de 18 de diciembre de 2003.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil tres (2003)

Radicación número: 1527

Actor: Ministro Del Interior Y De Justicia

Referencia: proceso disciplinario. Alegatos de conclusión. Posibilidad para presentarlos y oportunidad para ello.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, por solicitud del Fiscal General de la Nación, formula a la Sala los siguientes interrogantes:

"1. ¿Debe entenderse que si el legislador guardó silencio en torno al procedimiento que debe surtir para que el disciplinado pueda alegar de conclusión, incluido el cierre de la investigación, ello obedece a la libertad de configuración legislativa y no a un vacío de la ley 734 de 2002 que deba llenarse con lo dispuesto en otra normatividad que regule la materia?

2.- De conformidad con el principio de economía, según el cual, en materia disciplinaria no se podrán establecer trámites o etapas diferentes a las expresamente contempladas en la ley, podría pensarse que si el legislador no estableció un procedimiento para desarrollar el derecho del disciplinado a presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera instancia o única instancia, no le es dable al operador disciplinario hacerlo so pretexto de llenar un vacío legislativo?

3.- En el evento de considerar que se trata de un vacío legal, el mismo debe llenarse de acuerdo al orden establecido en el artículo 21 de la ley 734 de 2002, esto es, con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo o por el contrario debe acudir a lo contemplado en el Código de Procedimiento Penal?"

Al efecto señala: el artículo 92 de la ley 734 de 2002 prevé entre uno de los derechos de los investigados el de "presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia", sin que exista desarrollo procedimental en la ley que permita garantizar el ejercicio de tal derecho; la Procuraduría General de la Nación, para sortear el presunto vacío, ha dado aplicación al artículo 21 ibídem, que trata sobre aplicación de principios e integración normativa, y de esa manera se le ha dado cabida al artículo 434 del Código de Procedimiento Penal que establece que en el mismo auto que declara cerrada la investigación - etapa no contemplada en el Código Único Disciplinario - se ordenará dar traslado, por el término de 10 días, a los sujetos procesales para que presenten sus puntos de vista sobre el mérito de la investigación. Por su parte, precisa, el artículo 210 del C.C.A. prevé un traslado para alegar dentro del proceso contencioso, por el término de 10 días.

Analiza que conforme al artículo 21 de la ley 734, frente a situaciones no reguladas por ésta, se deben aplicar las disposiciones del C.C.A. y del Código Penal, en lo que no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario; hay una tendencia según la cual la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria es administrativa y difiere de la que se le asigna al juez para imponer la pena con motivo de un delito - sentencias C 214/94 y 229/95 de la Corte Constitucional - ; hay otra que dice que "el derecho disciplinario es entonces una modalidad del derecho sancionatorio (...) por lo cual (...) los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandi, al derecho administrativo disciplinario (...)"; el artículo 10 del Código Civil y la ley 153 de 1887, consagran reglas sobre interpretación y aplicación de la ley

La Sala considera

El artículo 29 de la Constitución reglamenta el derecho fundamental al debido proceso, de manera más prolija que como lo hacía el artículo 26 de la Constitución de 1886, si se tiene en cuenta que los principios que lo informan no pueden ser, en ningún caso, suspendidos durante la vigencia de los estados de excepción, según lo ordenan los artículos 93 y 214 de la actual Carta. La norma en cita prescribe, entre otras cuestiones, que el debido proceso:

- .se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas;
- .el juzgamiento se debe hacer conforme a las leyes preexistentes;
- .el juzgamiento se debe hacer ante juez o tribunal competente;
- .con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio;
- .se cumple sin dilaciones injustificadas;
- .da la posibilidad de solicitar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra;
- .es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso;
- .posibilita la impugnación de sentencias, y
- .prohíbe el juzgamiento dos veces por el mismo hecho.

De esta manera, el debido proceso se puede violar, por ejemplo, si se imparte a la demanda un trámite distinto al que corresponda; no se notifica en debida forma al demandado o a su representante el auto admisorio de la demanda¹; se incumplen los términos; se pretermite la posibilidad de pedir pruebas o se rechazan los recursos sin justificación alguna.

El Código Único Disciplinario estuvo inspirado, entre otros aspectos, en el hecho de querer buscar una mayor celeridad y agilidad en las actuaciones disciplinarias. Así, en la exposición de motivos del proyecto de ley que se convertiría en la ley 734, el entonces Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, señaló:

" (...) en el procedimiento ordinario, como regla general, se redujeron los términos para adelantar las diferentes etapas de la acción disciplinaria y se fijaron otros que no existen en la ley vigente. También se incluyeron disposiciones que buscan darle celeridad a las actuaciones y evitar la innecesaria dilación de los trámites (...) Con el mismo criterio de celeridad, se fijó un término de 15 días para que, una vez recaudada la prueba necesaria para la formulación de cargos o vencido el término de la investigación, se formule el correspondiente pliego de cargos o se archive la investigación. Así mismo, se fijó un término de sesenta días para practicar las pruebas solicitadas por el investigado en los descargos y las que se decreten de oficio. Una vez practicado o vencido el término, el funcionario cuenta con treinta días para emitir el fallo."²

Tal vez por el afán de darle celeridad al proceso y de reducir términos, el legislador no contempló de manera clara y concisa, como debía hacerlo, dentro del título que se ocupa del procedimiento ordinario, una oportunidad para que las partes presentaran alegatos de conclusión, pese a que el artículo 92 de la ley 734 de 2002 estableció como derecho del investigado el de "Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia". Adviértase cómo frente a la posibilidad de formular alegatos y a la oportunidad para ello no existe vacío normativo, pues el propio artículo 92 estableció que su presentación debía hacerse "...antes del fallo de primera o única instancia...", esto es, vencido el término probatorio. Hay sí una inconsistencia en cuanto el artículo 169 ibídem determina que "si no hubiere pruebas que practicar, el funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos, o al del término probatorio, en caso contrario.". Con todo, la interpretación que debe preferirse es aquella que favorezca a la restrictiva o desfavorable - art. 14 -.

En este sentido se estima que es lógico, oportuno y claro, que el investigado tenga derecho a presentar alegatos de conclusión antes del fallo. En efecto, los alegatos de conclusión constituyen uno de los mecanismos para hacer efectivo el derecho de defensa. Su finalidad es la de brindar la garantía a las partes de un proceso, - sea éste administrativo, penal, civil, laboral, etc -, para que, mediante razonamientos lógicos, dentro de la formalidad y oportunidad requeridas, formulen sus apreciaciones - que controvierten las tesis de sus opositores y se sustentan en todas las pruebas allegadas al plenario -, para que el juez las valore al momento de decidir. Su no ejercicio puede acarrear consecuencias desfavorables

"que pueden repercutir también desfavorablemente sobre los derechos sustanciales que en el proceso se ventilan"³

No obstante la Sala considera que existe vacío en cuanto al término para ejercer esta garantía y por ello debe acudir a la integración normativa prevista en el artículo 21 de la ley 734.

En torno a este aspecto, en la reforma de la ley 200 de 1995 se propuso precisamente reconocerle autonomía e independencia al Derecho Disciplinario frente al Derecho Penal y al Derecho Administrativo. Es así como al resaltar los aspectos principales de la reforma, en la referida exposición de motivos de la ley 734 se expuso lo siguiente:

"1. Naturaleza del derecho disciplinario.

La Procuraduría General de la Nación concluyó que las actuaciones disciplinarias son, sin duda, actuaciones administrativas con características propias que conforman el llamado derecho administrativo disciplinario, que si bien tiene semejanzas con el derecho penal, en la medida en que ambos son manifestaciones de la potestad punitiva estatal, es un sistema autónomo e independiente, con objetivos y características propios, como la preservación de la organización y buen funcionamiento de las entidades, ramas y órganos del Estado y del correcto comportamiento de los individuos encargados de la prestación de la función pública. El derecho disciplinario se aplica en el marco de relaciones de subordinación entre el funcionario y el Estado, para exigir obediencia y disciplina en el ejercicio de la función administradora e imponer sanciones por la violación de los deberes, las obligaciones y la inobservancia de las prohibiciones e incompatibilidades que la ley establece para el ejercicio de la función pública. Como su nombre lo indica, el objetivo que persigue el derecho disciplinario, consiste en mantener la disciplina al interior de la institución estatal, lo cual constituye un objetivo política del Estado diferente al que busca garantizar mediante el derecho penal.

En este sentido, el derecho disciplinario no sólo se ocupa de los casos de enriquecimiento ilícito o de participación en política, que son los que más trascendencia y publicidad tienen. La actividad disciplinaria recae también, y en mayor medida, sobre la cotidiana indisciplina de los funcionarios, como el incumplimiento de los horarios, la demora en la realización de los deberes, el trato indebido al público y otras conductas similares que implican una diferencia de grado con los comportamientos que estudia el derecho penal, diferencia que se suma a las anteriores.

En consecuencia, el proyecto señala expresamente que los vacíos en la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria, luego de acudir al bloque de constitucionalidad integrado por los principios de la Ley Fundamental y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, deben llenarse, en primer lugar, con los principios del Código Contencioso Administrativo, antes de acudir a los de los Código Penal y de Procedimiento Penal."⁴ (Negrillas de la Sala)

De esta manera para la Sala es claro, acudiendo a los sistemas genético e histórico de interpretación, que la intención del legislador, en caso de vacíos o lagunas de la ley disciplinaria, fue acudir, en primer término a las normas constitucionales, en segundo lugar a las normas del Código Contencioso Administrativo y, luego a la legislación penal.⁵ Así precisamente se plasmó en el artículo 21 cuando se dice:

"Aplicación de principios e integración normativa. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario."

Sin embargo, como quiera que ante el vacío normativo en lo que toca con el término para presentar alegatos de conclusión dentro del proceso disciplinario, la normatividad contencioso administrativa lo fija en diez (10) días⁶ - igual término está previsto en la legislación penal -, habrá de estarse a ello.

La Sala responde:

La ley 734 de 2002 no guardó silencio frente a la posibilidad y oportunidad de presentar alegatos de conclusión dentro del proceso disciplinario. Por tanto el operador jurídico debe estarse a lo dispuesto en el artículo 92 ibídem. En cuanto al término para ello se considera que es de 10 días, conforme lo señala la legislación contencioso administrativo, aplicable al evento consultado por remisión del artículo 21 de la ley 734.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI
Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹Crítica al proceso electoral

²Gaceta del Congreso 304 de 1999, página 27.

³Ver DEVIS ECHANDIA Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Tomo I. Teoría General del Proceso, novena edición, Bogotá 1983, páginas 10, 457 a 459.

⁴Gaceta del Congreso número 304, página 21.

⁵Sobre el particular ver Sentencias Corte Constitucional: T-438/92, C-195/93, C-214/94, C-244/96,

C-1161/00, C-329/01, C-712/01, C-181/02.

6Artículos 434 del C.P.P. y 210 del C.C.A.

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 05:58:34