Función Pública

Sentencia 004 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIA C-004 DE 1996

NORMA DEROGADA-Efectos actuales

Como la norma acusada se encuentra produciendo efectos, porque aún se encuentran en trámite investigaciones disciplinarias en las cuales se ha decretado la suspensión provisional del inculpado con fundamento en la anterior normatividad, se procederá a dictar sentencia de mérito.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

La consagración del principio de responsabilidad contractual, obedece a la necesaria articulación y armonía que debe existir para garantizar la efectividad y vigencia de los principios de transparencia, economía, de mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato y de selección objetiva que igualmente se establecen en el estatuto contractual, asi como a la necesidad de asegurar un equilibrio o balance entre la mayor autonomía y libertad de gestión contractual que se otorga a las entidades estatales, las potestades o privilegios que se les reconocen, y la finalidad de interés público o social a que debe apuntar la actividad contractual de dichas entidades, cual es la de procurarse la satisfacción de los objetos contractuales, (obras, bienes, servicios etc.), bajo una gestión signada por la eficiencia, la economía, la celeridad y la moralidad, que garantice no sólo los intereses de la administración sino de los contratistas que intervienen en la actividad contractual.

SUSPENSION PROVISIONAL EN EL CARGO/PRESUNCION DE INOCENCIA

La medida de suspensión provisional no se opone al reconocimiento constitucional de la presunción de inocencia; ésta permanece incólume y sólo se destruye en el momento en que en la decisión de fondo se determina que el inculpado es responsable disciplinariamente y se le impone la correspondiente sanción. Pero para que la suspensión resulte compatible con dicha presunción, es necesario que la respectiva decisión consulte las normas sustanciales y procesales, en cuanto a que sea expedida por funcionario competente, la autorice la naturaleza de la falta, y a la justificación, necesidad, proporcionalidad y finalidad de la medida, según las circunstancias fácticas que medien en la investigación.

SUSPENSION PROVISIONAL EN EL CARGO-Término/INVESTIGACION DISCIPLINARIA-Término/REGIMEN CONTRACTUAL-Vulneración

No resultan válidos los cargos de la demanda en el sentido de que el término de la suspensión es indefinido o incierto, porque en la realidad, las investigaciones, como sucede en la Procuraduría, se prolonguen mas allá del término legal, pues el incumplimiento de la ley por quien debe aplicarla no constituye motivo para que la Corte fundamente una decisión de inexequibilidad. Y, evidentemente, lo que se deduce del concepto de la Procuraduría, es que en algunas de las investigaciones disciplinarias que se adelantan en esta entidad se incumplen, por razones que no vienen al caso, los términos prescritos en la ley para adelantarlas. Se declarará exequible la disposición acusada bajo el entendido de que el término máximo de duración de la suspensión, cuando se ha elevado pliego de cargos a un servidor público en razón de faltas por violación al régimen contractual, que debe ser expresado en el correspondiente acto administrativo que la decrete en días calendario, no puede ser superior al término legal fijado para la investigación.

Ver art. 58, numeral 4, Ley 80 de 1993

Ref.: Expediente: D-863.

Tema: Ley 80 de 1993 Artículo 58 ordinal 4o.

Magistrado Ponente

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y ocho (18) días del mes de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

Demandante: José Martín Hernández Maldonado.

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede, con fundamento en la competencia que le asigna el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, a adoptar la decisión correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano José Martín Hernández Maldonado contra algunos apartes del ordinal 4o. del artículo 58 de la Ley 80 de 1993.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcriben a continuación los apartes normativos pertinentes del artículo 58 de la referida ley, resaltando en negrilla los segmentos que se acusan:

Ley 80 de 1993

(octubre 28)

"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 58. *De las Sanciones.* Como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute en relación con su actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución política, las personas a que se refiere este capítulo se harán acreedoras a:

(...)

4°. En los casos en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme, o elevado pliego de cargos, la autoridad competente podrá, con el propósito de salvaguardar la recta administración pública suspender provisionalmente al servidor público imputado o sindicado hasta por el término de duración de la medida de aseguramiento o de la investigación disciplinaria.

III. PRECISION SOBRE LA PRETENSION DEL DEMANDANTE.

No obstante que el actor sólo demanda la declaración de inexequibilidad de algunos de los apartes reseñados del ordinal 4o. del artículo 58 de la ley 80 de 1993 la Corte considera, siguiendo la jurisprudencia sentada en casos similares, que la pretensión del demandante se extiende a la totalidad de la norma de dicho ordinal, porque en caso de prosperar dicha pretensión, como aparece formulada, el resto de la norma quedaría sin sentido alguno.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma acusada viola los artículos 29 y 83 de la Constitución Política. En tal virtud, desarrolla el concepto de violación en los siguientes términos:

Hasta la entrada en vigencia de la norma acusada, ni las disposiciones de la ley 25 de 1974 ni del decreto reglamentario 3404 de 1984 habían otorgado a la Procuraduría General de la Nación la competencia para suspender precautelativamente a un servidor público, ya que aquéllas sólo establecían la suspensión del funcionario o servidor público hasta por 30 días, pero como sanción.

La suspensión precautelativa del funcionario o empleado público, por decisión de la administración, se encuentra prevista dentro de las investigaciones disciplinarias que ésta adelante (artículos 21 de la ley 13 de 1984, 23 y 26 del decreto 482 de 1985); pero dicha medida está rodeada de determinadas garantías, a saber: "a) sólo procede en relación con ciertas conductas; b) se aplica una vez abierta la investigación disciplinaria; c) no la imponen todos los funcionarios; d) el acto que la establezca debe ser motivado; e) so pena de indemnización, la investigación disciplinaria respecto del funcionario suspendido provisionalmente debe culminar con las sanciones de suspensión igual a la impuesta provisionalmente o destitución". Además, según las normas en referencia, la suspensión no puede exceder de 30 días calendario, prorrogable por un término igual dentro de los cuales debe culminar la correspondiente investigación disciplinaria. Es decir, que hasta la expedición de la norma acusada la suspensión provisional de los funcionarios públicos estuvo rodeada de diversas garantías, entre ellas la celeridad, que obliga a la administración a pronunciarse en un término perentorio no superior a 60 días calendario.

Según la norma acusada, como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute a los funcionarios o empleados en relación con las actuaciones contractuales, se faculta tanto a la administración como a la Procuraduría General de la Nación para suspenderlos provisionalmente, hasta por el término de la investigación disciplinaria, cuando se les hubiere proferido medida de aseguramiento o elevado pliego de cargos.

Afirma el actor que el proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación, después de formulado el correspondiente pliego de cargos, ordinariamente demora por lo menos de 2 a 3 años, no sólo porque opere la doble instancia (apelación y consulta), sino porque las decisiones o investigaciones disciplinarias, siempre han de llegar a la Procuraduría Delegada para la Contratación Administrativa o al despacho del Procurador General de la Nación, según se trate o no de un funcionario del orden nacional. Nada distinto ocurre en la Administración Pública. Por tal razón, dejar a un funcionario público suspendido provisionalmente hasta por el término que dure la investigación disciplinaria, implica permitir una sanción de facto superior a la prevista en los artículos 14. c) de la ley 25 de 1974 y 15 de la ley 13 de 1984, lo cual no es razonable, porque en principio si la sanción de suspensión no puede ser superior a 30 días, la precautelativa no debe exceder dicho término, ni se aviene con el precepto del art. 29 de la Constitución, pues sujetar la suspensión provisional a un plazo que depende de la duración de la investigación disciplinaria, no sólo implica establecer una medida precautelativa de duración incierta, sino por un término mayor al de la sanción.

Finalmente considera el demandante que la suspensión provisional no está sujeta a condiciones específicas que garanticen su adecuado ejercicio por los organismos competentes y el derecho de defensa, "como serían, por ejemplo, la gravedad de la conducta eventualmente cometida o la capacidad del funcionario investigado para entorpecer o no la buena marcha de la investigación". Tampoco nada se dice sobre el funcionario que ha de adoptar la decisión ni sobre los requisitos y recursos procedentes contra el acto correspondiente; por lo tanto, la suerte del inculpado queda a la discreción de la administración o de la Procuraduría.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

La doctora Consuelo Santos de Urriago, interviniente en favor del Ministerio del Interior, presentó un escrito en el cual sustenta la constitucionalidad de la norma acusada, con los siguientes argumentos:

Si bien es cierto que la ley 25 de 1974 no precisa un término para la suspensión del funcionario en el transcurso del proceso disciplinario, también lo es que en sus diferentes normas se determinan de manera concreta los términos que deben observarse en las diferentes etapas del proceso disciplinario.

Así mismo, la ley 13 de 1984 y el decreto 482 de 1985, indican que la suspensión provisional del funcionario investigado no podrá exceder de 60 días.

No hay lugar a que se presenten dilaciones injustificadas, ya que las normas mencionadas establecen términos precisos y concretos, dentro de los cuales se deben adelantar las investigaciones disciplinarias. En tal virtud, la norma acusada se ajusta a la Constitución en la medida en que se está refiriendo a los términos establecidos por la ley para esta materia en concreto.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Ante el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación para pronunciarse sobre el presente asunto a través del oficio D.P. 104 de junio 12 de 1995, y aceptado por esta Corporación en proveído de junio 15 del mismo año, el señor Viceprocurador General de la Nación emitió el concepto de rigor que aparece incorporado a los autos, en el cual solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de las expresiones "... hasta por el término de duración de la investigación disciplinaria", contenidas en la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

El señor Viceprocurador se refiere a la responsabilidad disciplinaria del servidor público en materia contractual y anota que "la necesidad de lograr la eficiencia, la autonomía y la agilidad en la contratación pública supone que se debe contar con mecanismos que aseguren la vigencia del principio de la buena fe en las relaciones de la administración con el contratista, para garantizar de esta forma la consecución del interés público o de las necesidades colectivas. Además, se necesita de un adecuado régimen correlativo de responsabilidad que imprima criterios de diligencia, eficacia y moralidad en la gestión contractual". (art. 24 y 124 de la C.P.)

En cuanto a la suspensión provisional del cargo, considera que en aras de preservar las garantías procesales que hacen parte del debido proceso, antes de proferirse la suspensión provisional a que alude la norma acusada, se deben cumplir previamente los requisitos exigidos en el artículo 22 de la ley 13 de 1984 y 26 del decreto reglamentario 482 de 1995. Estando en curso una investigación disciplinaria, debe otorgarse la oportunidad procesal al investigado para ejercer su derecho de defensa por los distintos medios probatorios y luego suspenderse mediante acto motivado.

Es incuestionable que la suspensión provisional constituye una medida transitoria que debe ser razonable y proporcional a los fines perseguidos con la aplicación del régimen disciplinario; por ello debe estar rodeada de las garantías que conduzcan a la observancia de los derechos que integran el debido proceso en las actuaciones administrativas.

El señor Viceprocurador prohíja el argumento del demandante en cuanto a la demora excesiva de los procesos disciplinarios que adelanta la Procuraduría, cuando afirma:

"Sí bien la Procuraduría General de la Nación y la Administración deben adelantar las investigaciones disciplinarias en los términos prescritos para cada una de las etapas procesales establecidas en las normas respectivas, su duración real, por diversas circunstancias, no coincide con la que prevé la normatividad, dando lugar a que su terminación se prolongue por varios meses o años o a que prescriban, aun cuando se encuentran orientadas por principios como los de economía, celeridad y eficacia".

"Mientras tanto el funcionario investigado disciplinariamente por actividad contractual estaría afectado con la suspensión provisional y separado del cargo, dejando de percibir su remuneración, en detrimento de la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia que dependen de ese ingreso y además no podrá vincularse a otro empleo en la administración pública durante el término de esa determinación, y la cesación de la cautela de la misma suerte ab initio es indefinida".

"En la práctica se convierte ese término en incierto, porque la norma no lo precisó y deja al arbitrio del funcionario investigador la fijación del término máximo de la suspensión provisional, en razón de que a él corresponde el adelantamiento de la investigación disciplinaria, en donde se pueden presentar dilaciones injustificadas proscritas por artículo 29 superior, que afectan al investigado porque el proceso puede durar más de lo legalmente previsto y lo anterior contraría los principios que orientan el régimen disciplinario y medran los derechos constitucionales del imputado".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Necesidad de un pronunciamiento de fondo no obstante la derogatoria de la norma acusada.

La norma acusada, en cuanto faculta a la autoridad competente para suspender al servidor público contra el cual se hubiere elevado pliego de cargos, hasta por el término de duración de la investigación disciplinaria, se encuentra derogada por las normas de la Ley 200 de 1995, mediante la cual se adoptó el Código Unico Disciplinario, que en los arts. 115 y 116 regularon todo lo relativo a la suspensión provisional del

funcionario o empleado contra el cual se adelante una investigación disciplinaria que verse sobre faltas gravísimas o graves, y en el art. 177 "deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública de acuerdo con el art. 175 de este Código".

No obstante, como la norma acusada se encuentra produciendo efectos, porque aún se encuentran en trámite investigaciones disciplinarias en las cuales se ha decretado la suspensión provisional del inculpado con fundamento en la anterior normatividad, se procederá a dictar sentencia de mérito.

2. Aspectos generales de la responsabilidad contractual en la Ley 80 de 1993.

La norma acusada sólo puede ser entendida si se la ubica e interpreta dentro del contexto normativo general del cual forma parte y, particularmente, como elemento integrante del sistema de responsabilidad contractual que la Ley 80 de 1993 regula en los artículos 50 a 59.

El nuevo estatuto de contratación consagra como uno de los principios que rigen la contratación estatal el de la responsabilidad contractual, la cual se estructura dentro de los siguientes parámetros: a) el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de las entidades estatales, como desarrollo del artículo 90 de la Constitución, en razón de las actuaciones, hechos y omisiones antijurídicos que le sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas, la cual consecuentemente conlleva la obligación de "indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de la misma y la ganancia, beneficio o provecho dejado de percibir por el contratista" (art. 50); b) el establecimiento de una responsabilidad disciplinaria, civil y penal exigible al servidor público, (art. 51) en razón de sus acciones y omisiones en la actuación contractual. En cuanto a la responsabilidad penal se prevé que el servidor público que realice alguna de las conductas tipificadas en los arts. 144 (violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades), 145 (interés ilícito en la celebración de contratos) y 146 (contratos sin cumplimiento de requisitos legales) del Código Penal incurrirá en prisión de 4 a 12 años y en multa de 20 a 150 salarios mínimos legales mensuales (art. 57) ; c) la consagración de la responsabilidad de los contratistas, desde el punto de vista civil y penal por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley, predicable igualmente de los integrantes de los consorcios y uniones temporales, y de los consultores, interventores y asesores (arts. 52 y 53). Estos últimos para efectos de la responsabilidad penal se consideran o asimilan a particulares que cumplen funciones públicas en lo que concierne con la celebración, ejecución y liquidación de contratos que celebren con las entidades estatales; d) la procedibilidad de la acción de repetición en caso de condena a cargo de una entidad pública por hechos u omisiones imputables a titulo de dolo o culpa grave de un servidor público, la cual puede ser ejercida por la entidad, el Ministerio Público o cualquier persona u oficiosamente por el juez competente (art. 54); e) el establecimiento de reglas especiales para la prescripción de las acciones de responsabilidad contractual, así: 20 años para la acción civil, 10 años para la acción disciplinaria y 20 años para la acción penal (art. 55).

La norma del art. 58 de la Ley 80 de 1993, de la cual hace parte el ordinal 4o. acusado, regula lo relativo a las sanciones a que se hacen acreedoras las personas que incurren en "acciones u omisiones que se les impute en relación con la actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política", las cuales consisten en: declaratoria de responsabilidad civil y pago de las indemnizaciones correspondientes; declaratoria de responsabilidad disciplinaria que conlleva la destitución del empleo del servidor público; inhabilitación de éste y de los particulares intervinientes en la contratación para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contrato con las entidades estatales por 10 años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia, en caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las respectivas sanciones disciplinarias; suspensión provisional del servidor público imputado o sindicado por la autoridad competente, hasta por el término de duración de la investigación de la medida disciplinaria, cuando se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme o elevado pliego de cargos; inscripción de la medida de aseguramiento, en la Cámara de Comercio en el evento en que se hubiere proferido contra un particular por acciones u omisiones que se le imputen en razón de su actuación contractual, a petición del jefe o representante legal de la entidad estatal, cuya omisión es causal de mala conducta y, finalmente, inhabilitación de la persona jurídica de derecho privado para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales, cuando se hubiere dictado medida de aseguramiento en firme a su representante legal, como consecuencia de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual. Inhabilitación que será de 10 años, contados a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, si se profiere sentencia condenatoria contra dicho representante legal. A esta sanción igualmente está sometida la persona jurídica declarada civilmente responsable por razón de hechos u omisiones que se le imputen con motivo de su actuación contractual.

La consagración del principio de responsabilidad contractual, obedece a la necesaria articulación y armonía que debe existir para garantizar la efectividad y vigencia de los principios de transparencia, economía, de mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato y de selección objetiva que igualmente se establecen en el estatuto contractual, asi como a la necesidad de asegurar un equilibrio o balance entre la mayor autonomía y libertad de gestión contractual que se otorga a las entidades estatales, las potestades o privilegios que se les reconocen, y la finalidad de interés público o social a que debe apuntar la actividad contractual de dichas entidades, cual es la de procurarse la satisfacción de los objetos contractuales, (obras, bienes, servicios etc.), bajo una gestión signada por la eficiencia, la economía, la celeridad y la moralidad, en los términos del art. 209 de la C.P., que garantice no sólo los intereses de la administración sino de los contratistas que intervienen en la actividad contractual.

3. Los cargos de la demanda.

3.1. Síntesis de los cargos.

Estima el actor que la norma acusada, en cuanto faculta a la administración y a la Procuraduría General de la Nación para suspender provisionalmente al servidor público con respecto al cual se hubiere elevado pliego de cargos, hasta por el término de duración de la investigación disciplinaria, es violatoria de los preceptos constitucionales reseñados, por ser irrazonable, establecer una medida transitoria con

una duración incierta y desconocer en consecuencia el derecho de defensa.

3.2. Examen de los cargos.

- La suspensión provisional del empleado o funcionario contra el cual se adelanta una investigación disciplinaria, es una medida transitoria, de carácter cautelar, que implica su separación temporal del empleo, y procede cuando se trata de faltas que revisten cierta gravedad y existen motivos serios y fundados para temer que la permanencia de aquél en el cargo, función o servicio, puede obstaculizar el trámite normal de la investigación o favorecer o determinar la interferencia del inculpado en la misma, o permitir que éste continúe o reitere los hechos o actos constitutivos de la falta. Por lo tanto, dicha medida consulta el interés público en cuanto persigue hacer eficaz y cumplir la finalidad del proceso disciplinario, como es la de asegurar la moralidad y la eficiencia en los servicios administrativos.

Como lo expresó esta Corte en la sentencia C-108/95 (1) "*....la suspensión provisional, fundada en el hecho de adelantarse contra el empleado una investigación disciplinaria, por conductas merecedoras de destitución, no implica que se le estén vulnerando sus derechos al buen nombre - por cuanto no hay imputación definitiva y además es una medida provisional que no genera una pérdida de empleo ni hay aseveración alguna sobre la honra- ni al debido proceso, ya que en el curso de la investigación el empleado cuenta con el derecho de desvirtuar los cargos en su contra. Como acertadamente lo sostiene la vista fiscal, al ser la suspensión provisional decretada mediante auto admisorio motivado, esta decisión no puede producirse sin que exista causa para decretarla*."

La medida de suspensión provisional no se opone al reconocimiento constitucional de la presunción de inocencia; ésta permanece incólume y sólo se destruye en el momento en que en la decisión de fondo se determina que el inculpado es responsable disciplinariamente y se le impone la correspondiente sanción. Pero para que la suspensión resulte compatible con dicha presunción, es necesario que la respectiva decisión consulte las normas sustanciales y procesales, en cuanto a que sea expedida por funcionario competente, la autorice la naturaleza de la falta, y a la justificación, necesidad, proporcionalidad y finalidad de la medida, según las circunstancias fácticas que medien en la investigación. Es decir, que aun cuando la adopción de la medida no comporta el ejercicio de una facultad estrictamente reglada, sin embargo debe obedecer a un juicio de razonabilidad que la justifique, atendidas las circunstancias anotadas, pues una medida desproporcionada o inmoderada no sería propiamente provisional o preventiva, sino que tendría un carácter netamente punitivo.

La adopción de una medida cautelar como la suspensión provisional coloca al investigado en una situación desfavorable desde el punto de vista laboral, en cuanto se encuentra cesante en sus funciones, se halla privado temporalmente del derecho a percibir la remuneración correspondiente, y no puede vincularse a otro empleo público o privado, dado que la relación laboral sólo se encuentra suspendida pero no extinguida. Además, se encuentra en duda su probidad como servidor público. Por lo tanto, le asiste el derecho constitucional que se desprende del art. 29 de la Constitución, a que la investigación disciplinaria se adelante sin dilaciones injustificadas, a que la medida provisoria no se prolongue mas allá del término máximo previsto en la ley como necesario para que ella se tramite normalmente y a que se defina de manera rápida y oportuna su responsabilidad, pues la presunción de inocencia no es un mero enunciado, vacío de contenido, sino que exige un ejercicio diligente de la competencia asignada a las autoridades encargadas de ejercer la potestad disciplinaria, en cuanto a la definición de la responsabilidad del inculpado, que conduzca a confirmarla o a destruirla.

Las circunstancias anotadas, obligan al legislador a establecer unos términos razonables y perentorios para adelantar la investigación, transcurridos los cuales la suspensión debe levantarse. Dichos términos no pueden ser indefinidos o inciertos o manejables según el criterio discrecional de la autoridad que adelanta la investigación, pues de lo contrario la medida deja de ser provisoria, pierde su justificación como mecanismo para lograr la celeridad y eficacia de la instrucción y desarrollo del proceso, y llega a convertirse o a confundirse con la sanción definitiva, es decir que la medida se torna en una sanción encubierta y por ende violatoria del artículo 29 de la Constitución, al sancionarse anticipadamente al inculpado sin la observancia plena de las reglas del debido proceso y sin haberse desvirtuado la presunción de inocencia que haga posible la imposición de la sanción.

Sobre la presunción de inocencia ha dicho la Corte:

"La presunción de inocencia es uno de los derechos más importantes con que cuenta todo individuo; para desvirtuarla es necesario demostrar la culpabilidad de la persona con apoyo en pruebas fehacientes debidamente controvertidas, dentro de un esquema que asegure la plenitud de las garantías procesales sobre la imparcialidad del juzgador y la íntegra observancia de las reglas predeterminadas en la ley para la indagación y esclarecimiento de los hechos, la práctica, discusión y valoración de las pruebas y la definición de responsabilidades y sanciones". (2)

- El examen concreto de los cargos de la demanda necesariamente debe hacerse consultando la normatividad vigente antes de la expedición de la ley 200 de 1995, por la circunstancia de que la disposición acusada, por no regular de manera completa todo lo referente a la suspensión provisional del servidor público inculpado, requería ser integrada, para efectos de su aplicación, con las disposiciones generales que gobernaban el trámite de las investigaciones disciplinarias que adelantaban la administración o la Procuraduría General de la Nación.

El régimen disciplinario general para los empleados y funcionarios de la rama ejecutiva a nivel nacional estaba previsto en la ley 13 de 1984 y en el decreto reglamentario 482 de 1985. En relación con la suspensión provisional del servidor público se establecían las siguientes reglas:

a) La autoridad nominadora, una vez abierta la investigación disciplinaria, podía decretar la suspensión provisional del investigado, hasta por un término que no podía exceder de 30 días calendario, prorrogable por un término igual, cuando se trataba de hechos o actos que pudieran ser constitutivos de las faltas disciplinarias señaladas en el art. 15 de dicha ley, sancionables con suspensión o destitución del cargo, (art. 21, ley 13/84, 26 decreto 482/85).

b) La investigación, cuando el empleado investigado era suspendido provisionalmente, debía adelantarse y culminar dentro del término perentorio de 60 días calendario (parágrafo 2 art. 23, decreto 482/85).

c) El funcionario suspendido provisionalmente debía ser reintegrado a su empleo, con derecho al pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando no había lugar a la imposición de sanción, por la expiración del término máximo de 60 días calendario sin que se hubiese terminado la investigación, por la expiración del término de suspensión provisional ordenada por la entidad cuando la investigación la había iniciado o asumido la Procuraduría General de la Nación y no hubiera proferido decisión alguna dentro de dicho término, y cuando la sanción impuesta era diferente a la destitución o suspensión. Cuando ésta era superior a la suspensión provisional tenía derecho al pago de la remuneración correspondiente, por el término que excediera el tiempo señalado en la sanción (arts. 21 ley 13/84, 40 y 46 decreto 482/85).

Es de anotar, que la ley 13 de 1984 y el decreto reglamentario 482 de 1985 eran aplicables para el nivel municipal por mandato de las leyes 49 de 1987 y 136 de 1994, y para el departamental, según la ley 4a. de 1990.

El régimen disciplinario especial de los empleados de la Contraloría General de la República contenía una regulación similar en el artículo 60 del decreto 937 de 1976.

Ni la ley 25 de 1974 ni su decreto reglamentario 3404 de 1983, contentivos del procedimiento disciplinario aplicable por la Procuraduría General de la Nación, regulaban lo relativo a la suspensión provisional del inculpado. Dicho procedimiento se encontraba regulado de la siguiente manera:

El investigador tenía un término de treinta (30) días para perfeccionar la averiguación, vencido el cual dentro de los cinco (5) días siguientes, si había mérito formulaba los cargos; el imputado disponía de un término de ocho (8) días para presentar sus descargos y aportar pruebas; vencido dicho término, el investigador tenía veinte (20) días para diligenciar las pruebas solicitadas por el acusado; practicadas las pruebas o vencido el término de ocho (8) días, dentro de los 10 días siguientes se tomaba la decisión de fondo; la averiguación podía ser ampliada hasta por 15 días más; el fallo, consultable ante el superior si no era impugnado, era apelable en el efecto suspensivo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación (arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 25 ley 25/74).

Claramente se distingue en dicha normatividad el término para adelantar la averiguación preliminar, los términos para adelantar y concluir la investigación luego de formulado el pliego de cargos, el término para adoptar la decisión y la etapa correspondiente al trámite de la consulta o los recursos contra ésta.

El Código Disciplinario Unico, en punto a la suspensión provisional en la investigación disciplinaria prescribe que cuando la investigación verse sobre faltas gravísimas o graves el funcionario competente podrá "*...ordenar la suspensión provisional del investigado por el término de tres (3) meses, prorrogables hasta por otros tres (3) meses...*" (art. 115 ibídem); el disciplinado suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo con el pago de los emolumentos dejados de percibir, entre otros casos, por la expiración del término de suspensión sin que hubiere terminado la investigación, salvo que esta circunstancia haya sido determinada por el comportamiento dilatorio del investigado o apoderado (art. 116 ibídem).

Según las normas de dicho código, la indagación preliminar no podrá prolongarse por más de seis (6) meses (art. 141 ibídem); si en ésta encuentra establecida la existencia de una falta disciplinaria y su autoría, se ordenará la investigación disciplinaria por el término de nueve (9) meses si la falta es grave, y hasta de doce (12) meses si es gravísima, prorrogable por doce (12) meses más, contados a partir de la notificación de los cargos (art. 146 ibídem).

Las conclusiones que se obtienen, luego de revisar los procedimientos disciplinarios mencionados, anteriores a la ley 200, son las siguientes:

1) Las normas de la ley 13 de 1984 y del decreto 482 de 1985, preveían términos precisos para la suspensión provisional del inculpado y para adelantar y concluir la investigación correspondiente.

2) La suspensión provisional del inculpado por hechos o actos constitutivos de faltas disciplinarias, según el régimen contractual, se regía por las normas pertinentes de los referidos ley y decreto, en cuanto a la forma en que debía ser decretada y el término de su duración que no podía exceder del de la investigación, es decir, 60 días calendario.

3) En el caso de las investigaciones adelantadas por la Procuraduría, por violación de dicho régimen contractual, es obvio que tampoco el término de la suspensión, que en todo caso debía ser expreso, podía superar el término de la investigación que claramente se encontraba previsto en la ley 25 de 1974 y en el decreto 3404 de 1983, que obviamente no podía confundirse con el del período del juzgamiento ni el de la consulta o los recursos contra los actos administrativos que imponían la sanción.

De lo dicho se infiere, que entendida la norma acusada, debidamente integrada con la normatividad vigente sobre la materia con anterioridad a la ley 200, en el sentido de que el término de la investigación provisional del investigado no puede ser superior al término legal previsto específicamente en la ley para adelantar la investigación, se ajusta plenamente a los mandatos constitucionales. Por lo tanto, no resultan válidos los cargos de la demanda en el sentido de que el término de la suspensión es indefinido o incierto, porque en la realidad, las investigaciones, como sucede en la Procuraduría, se prolonguen mas allá del término legal, pues el incumplimiento de la ley por quien debe aplicarla no constituye motivo para que la Corte fundamente una decisión de inexequibilidad. Y, evidentemente, lo que se deduce del concepto de la Procuraduría, es que en algunas de las investigaciones disciplinarias que se adelantan en esta entidad se incumplen, por razones que no vienen

al caso, los términos prescritos en la ley para adelantarlas.

En virtud de las consideraciones precedentes, se declarará exequible la disposición acusada bajo el entendido de que el término máximo de duración de la suspensión, cuando se ha elevado pliego de cargos a un servidor público en razón de faltas por violación al régimen contractual, que debe ser expresado en el correspondiente acto administrativo que la decrete en días calendario, no puede ser superior al término legal fijado para la investigación.

VI. DECISION.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la norma acusada, correspondiente al ordinal 4o.del art. 58 de la Ley 80 de 1993.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2. Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Fecha y hora de creación: 2025-09-18 02:08:37