

Sentencia C-187/98

INHABILIDAD-Pena accesoria

La sanción consistente en la inhabilitación mencionada, constituye una pena accesoria, que es consecuencia de la responsabilidad deducida dentro del correspondiente proceso penal o disciplinario, y que comporta naturalmente la imposición de una pena principal. Y juzgada la conducta penal o disciplinaria y, establecida por consiguiente la correspondiente responsabilidad, se ha asegurado dentro de la respectiva actuación procesal el derecho al debido proceso, que cobija tanto a la imposición de la pena principal como la de la accesoria.

INHABILIDAD PARA EJERCER FUNCIONES PUBLICAS-Sanción accesoria no puede exceder a la principal

El investigador de la falta disciplinaria, al momento de aplicar la inhabilitación para ejercer funciones públicas en los casos que la sanción principal la comporte, deberá resolver acerca de su duración, remitiéndose a la legislación penal, para lo cual la Sala advierte que en ningún momento la sanción accesoria podrá exceder la principal, situación que deberá definirse al momento de adoptar la correspondiente decisión.

INHABILIDAD PARA EJERCER FUNCIONES PUBLICAS-Sanción accesoria

La inconformidad del accionante referente al establecimiento de la sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas como consecuencia de faltas graves o gravísimas, no contraviene ninguna norma superior, toda vez que la regulación en esa dirección, forma parte de las materias propias de la competencia normativa del legislador, de conformidad con la facultad para establecer el régimen de responsabilidad de los particulares que desempeñen funciones públicas y de los servidores públicos, consagrada en los artículos 123 y 124 de la Constitución Política.

Referencia: Expediente D-1849.

Norma acusada:

Parágrafo (parcial) del numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Actor: Roberto Bornacelli Guerrero.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá D.C., seis (6) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Roberto Bornacelli Guerrero, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos apartes del parágrafo del artículo 30 de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Al proveer sobre su admisión, mediante auto del 20 de octubre de 1997, el magistrado ponente

ordenó fijar en lista el negocio en la secretaría general con el fin de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al

señor Procurador General de la nación para que rindiera el concepto de rigor y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites y reunidos los requisitos previstos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991 para los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41946 del 31 de julio de 1995, subrayándose lo demandado:

"LEY 200 DE 1995

(julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 30. SANCIONES ACCESORIAS. Son sanciones accesorias las siguientes :

1. Las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagradas (sic) en la Ley 190 de 1995.

PARAGRAFO. En aquellos casos en que la conducta haya originado sanción penal la inhabilidad procede siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso, igualmente como consecuencia de faltas graves o gravísimas.

En los casos en que la sanción principal comporte inhabilidad, en el mismo fallo se deberá determinar el tiempo durante el cual el servidor público sancionado queda inhabilitado para ejercer cargos públicos.

En firme la decisión, tendrá efectos inmediatos.

Cuando el servidor público sancionado preste servicios en otra entidad oficial, deberá comunicarse al representante legal de ésta para que proceda a hacer efectiva la inhabilidad.

2. La devolución, la restitución o la reparación, según el caso, del bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que ellas no se hayan cumplido en el proceso penal, cuando la conducta haya originado las dos acciones.

3. La exclusión de la carrera."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, la preceptiva legal demandada, en los apartes transcritos, vulnera la

Constitución Política en los artículos 4, 29, 124 y 277-6, por cuanto desborda el ámbito de interpretación y supremacía de la Carta Política, en su contenido material, con base en los siguientes argumentos:

El derecho al debido proceso se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas (art. 29) y por ende al proceso disciplinario; de manera que, para la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva (C.P., art. 124), debe existir una definición anticipada de las faltas disciplinarias y sus correspondientes correctivos y sanciones con vigencia del principio de la tipicidad, en desarrollo del principio de legalidad, lo cual obliga a la individualización o determinación de la respectiva pena a imponer.

Es precisamente por la violación del principio de legalidad, en lo referente a la tipicidad de la sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas consagrada en las disposiciones acusadas, que el accionante formula su queja, por cuanto, en su concepto, constituyen verdaderas cláusulas abiertas que adolecen de un marco mínimo y máximo de referencia para la aplicación de dicha sanción, pudiendo dar paso a la arbitrariedad del fallador y, así mismo, a la restricción de la facultad del Procurador General de la Nación para imponer, por sí o por medio de sus delegados, sanciones conforme a la ley (C.P., art. 277-6).

Por último, señala que si bien la inhabilidad derivada de una falta disciplinaria constituye una pena, la cual en términos del Código Penal (artículos 42, ordinal 3o. y 44) puede derivarse de la comisión de un hecho punible, con un máximo de 10 años y límites precisos según los tipos penales que la tengan prevista como accesoria, no significa que el jefe del ministerio público pueda imponerla haciendo uso de la legislación penal, ya que estaría dando lugar a una

interpretación carente de fundamento dentro del marco de un estado social de derecho.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

Según informe de la secretaría general de la Corte Constitucional, del 6 de noviembre de 1997, oportunamente intervinieron, por intermedio de apoderados especiales, los ministerios del Interior y de Justicia y Del derecho, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, para defender la constitucionalidad de la disposición enjuiciada, con fundamento en las siguientes consideraciones :

1. Ministerio del Interior.

En la presente intervención se indica que la violación constitucional denunciada por el demandante se concreta al desconocimiento del debido proceso y el principio de legalidad, principios fundamentales constitucionales de toda clase de actuación, que comprenden el juzgamiento conforme a las leyes preexistentes, ante la autoridad competente, con plena observancia de las formalidades legales.

Según se plantea en forma preliminar, la Constitución consagra la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el principio del non bis in idem, y reconoce su violación como causal constitucional de nulidad, estableciendo que el derecho de defensa comporta una serie de actividades de imperioso cumplimiento para el investigador y fallador (C.P., art. 29, inciso 2o.), cuyo desconocimiento lo hace incurrir en dichas nulidades; de esta forma, no existiría violación al debido proceso si el procedimiento disciplinario se ha adelantado siguiendo los formalismos legales y de conformidad con la normatividad vigente.

Para concluir, se alude a la definición que del principio de legalidad consagra el artículo 1o del Decreto ley 100 de 1980 o Código Penal, según el cual nadie podrá ser condenado por un hecho que no se encuentre descrito como punible,

cuya sanción no se encuentre vigente y prevista al momento de su comisión en el ordenamiento legal, con el fin de extenderlo a la materia disciplinaria y cobijar así la sanción accesoria de inhabilidad cuestionada en la demanda, mediante una interpretación que en conjunto debe efectuarse de la Constitución, las leyes 190 y 200 de 1995 y el Código Penal.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Con respecto al cargo formulado por el demandante, acerca de la vulneración al debido proceso, el Ministerio de Justicia y del Derecho manifiesta que los servidores públicos están sujetos en sus actuaciones a la potestad disciplinaria, de tal forma que si no cumplen con los preceptos constitucionales y/o legales, se hacen acreedores a sanciones disciplinarias principales y accesorias, las cuales sólo pueden surgir a la vida jurídica por la comisión de una falta, como lo expresó esta Corporación en la sentencia C-631 de 1996 y que, para el evento de la sanción disciplinaria para ejercer cargos públicos, se encuentra claramente tipificada en el artículo 30 de la Ley 200 de 1995.

Con el propósito de rebatir la acusación fundada en la violación al principio de legalidad, se señala que, de conformidad con el artículo 150, numeral 1o., de la Carta Política, el Congreso de la República es el único organismo facultado para establecer sanciones proporcionadas y ajustadas a la Constitución por la infracción de normas disciplinarias o penales, circunstancias que se observa se cumplieron al describir las sanciones accesorias en la expedición del Código Disciplinario Unico.

Por ello, para finalizar, se reitera la sentencia 310 de 1997, que al referirse a la constitucionalidad y alcance del numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995 precisó que el calificativo de sanción accesoria de las inhabilidades consagradas en la Ley 190 de 1995 no puede interpretarse como lesivo de normas superiores, puesto que ha sido establecido por el legislador dentro de la órbita de su competencia.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública.

A su turno, el Departamento Administrativo de la Función Pública expresa que las disposiciones acusadas deben analizarse de manera integral dentro del contexto de la ley disciplinaria para comprender su verdadero sentido y constitucionalidad, cual es el de garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del estado y, así, las sanciones accesorias como consecuencia de las faltas graves o gravísimas no buscan otra cosa que prevenir y asegurar la buena marcha de la gestión pública, en el entendido de que en el mismo fallo debe determinarse el tiempo de inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Adicionalmente, menciona que no debe ser de recibo la apreciación del actor en el sentido de que la norma censurada viola el principio de legalidad, por cuanto el numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995 es preciso al remitirse, para efectos de sanciones accesorias, a la Ley 190 de 1995, como ocurre con las inhabilidades para ejercer funciones públicas, en la forma y términos que trae dicha Ley, mandato que fue declarado exequible mediante la sentencia C-310 de 1997.

Según sostiene, en el artículo 17 de la Ley 190 se ordena la inhabilidad para desempeñar funciones públicas a los servidores públicos mencionados en el inciso 1o. del artículo 123 de la

Constitución Política, cuando sean condenados por delitos contra el patrimonio económico del estado, con la respectiva sanción aplicable, debiéndose en el respectivo fallo determinar el tiempo durante el cual el servidor público sancionado queda inhabilitado para ejercer cargos públicos. De esta manera, las conductas que generan una sanción accesoria han sido definidas en forma expresa, con anterioridad y por vía general, como lo determinó esta Corte en la sentencia C-286 de 1996, lo que, en su opinión, las hace constitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante concepto no. 1.446 del 1o de diciembre de 1997, el señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar constitucionales las expresiones demandadas del parágrafo del numeral 1o.

del artículo 30 de la Ley 200 de 1995. Para esta petición, el jefe del ministerio público se fundamenta en lo siguiente:

La Ley 200 de 1995 (C.D.U.) unificó las normas del derecho disciplinario para garantizar que los servidores públicos atiendan debidamente sus deberes y obligaciones, consagrando principios destinados a proteger los derechos de quienes son vinculados al proceso como investigados, con prevalencia de aquellos que rigen el derecho penal, como son los de favorabilidad y legalidad, vigentes para la interpretación del régimen disciplinario y aplicación al mismo (art. 18).

A renglón seguido, afirma que la sanción es la consecuencia jurídica de una falta y que el legislador tiene plena autonomía para establecerlas con carácter disciplinario (C.P., art. 124), respetando la vigencia del principio de legalidad (C.P., arts. 1, 6, 121, 122 y 123 y Ley 200/95, art. 4), lo cual se cumple en los artículos 28 y 29 del C.D.U al determinarse cualitativamente las sanciones disciplinarias clasificadas en principales y accesorias y con el establecimiento de los aspectos cuantitativos de las sanciones principales, tales como el monto de la multa y el término máximo de la suspensión de funciones.

Luego, manifiesta que las expresiones acusadas otorgan la facultad al fallador para determinar el tiempo de la inhabilidad por faltas graves o gravísimas que, en su opinión, debe ejercerse dentro de los términos contenidos en el numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995, declarado exequible en la sentencia C-310 de 1997, según el cual la sanción de inhabilidad se impone en la forma y términos consagrados en la Ley 190 de 1995.

Así mismo, propone para el respectivo examen dar aplicación al "principio de la conservación del derecho" expuesto en la sentencia C-280 de 1996, y realizar una interpretación de las normas demandadas a partir de la unidad del orden jurídico, en forma tal que se integre la legislación penal para determinar los límites mínimos y máximos de la norma disciplinaria, según lo ordena el artículo 18 del C.D.U., con lo cual se obtiene que el artículo 51 del Decreto 100 de 1980 establece un límite máximo de cinco años a la inhabilidad para desempeñar cualquier cargo en la administración pública.

Además, añade que la garantía constitucional de la legalidad de la pena se manifiesta en la determinación del máximo y no del mínimo, por lo cual el citado artículo satisface el requerimiento, deduciendo, por ello, que la norma acusada no vulnera el principio de legalidad y, por consiguiente, no transgrede el artículo 29 de la Carta, ni presenta un vacío legal para determinar el límite máximo de duración de la sanción accesoria mencionada.

Para finalizar, expresa que dicha sanción no opera en relación con el cargo que ocupa el servidor público en el momento en que se comete la falta, sino para cualquier otra forma de vinculación con la administración pública ; entendida así la inhabilidad, no rompe el principio de proporcionalidad cuando se impone por faltas graves que sólo comportan la sanción principal de suspensión o multa, pues aunque no afecta la vinculación actual del funcionario, limita, temporalmente, el derecho de acceso a cargos durante el término de inhabilidad en forma razonable dada la falta cometida.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma legal.

2. La materia en estudio.

En el asunto sub examine la controversia constitucional planteada versa sobre una eventual vulneración del derecho al debido proceso y el principio de legalidad en el régimen disciplinario contenido en la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico), con el señalamiento de la sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas, lo cual debe resolverse dentro del marco de la finalidad del proceso disciplinario y de la vigencia, en el mismo, de los principios y elementos que los integran.

3. Potestad disciplinaria, debido proceso, principio de legalidad de las faltas y sanciones disciplinarias y su vigencia en las disposiciones acusadas.

Como lo ha venido sosteniendo esta Corporación, el cumplimiento de los fines del Estado requiere de "...un sistema jurídico 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.". [1]

Tal sistema obtiene entidad real y acorde con los cometidos estatales, mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, entendida ésta como la facultad de sancionar a sus colaboradores, es decir a las personas naturales que ejercen funciones públicas a través de una relación legal y reglamentaria y aún en razón de la contractual, dentro de unos específicos límites constitucionales y legales que comportan la regulación de la responsabilidad legal de los particulares que desempeñen funciones públicas y de los servidores públicos, así como la forma de hacerla efectiva (C.P., arts. 123, 124, 125, 150-23 y 277).

Para adoptar un desarrollo legislativo sobre la materia, pretendiendo unificar la diversidad de regímenes disciplinarios, se expidió por el Congreso de la República la Ley 200 de 1995 o Código Disciplinario Unico (C.D.U.), a fin de que todos los servidores públicos -salvo los exceptuados constitucionalmente como en el evento de la fuerza pública (C.P., arts. 217 y 218)-, pudieran contar con un régimen que regulara lo relativo a sus derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, faltas, sanciones y procedimientos para tramitarlas, entre otros aspectos. Cada uno de los referidos temas obtuvo en dicha normatividad el tratamiento legal respectivo, y es precisamente en lo concerniente a las sanciones, en especial a las accesorias (capítulo segundo del Título III), hacia donde se dirige el cargo de inconstitucionalidad que hoy

ocupa la atención de la Corte, por desconocimiento, según el actor, de los principios del debido proceso y de

legalidad, toda vez que se cuestiona la falta de determinación de la sanción accesoria de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas (art. 30, num. 1o., párrafo.), para efectos de su imposición.

Previo al estudio de la cuestión de fondo, cabe señalar que la Carta Política de 1991, a través de su normatividad, consagra la prevalencia de los derechos y garantías fundamentales substanciales de las personas, dentro de los cuales el derecho al debido proceso obtiene un reconocimiento especial que interesa en el presente estudio, dado que "(...) se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85), que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiénolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.".[2]

Así pues, aparece como consecuencia inmediata de la vigencia de este derecho, el deber de adelantar los juzgamientos de las personas según las leyes preexistentes al acto que se les imputa, mediante autoridades competentes, imparciales e independientes, con observancia de las formas propias de cada juicio, con determinación de la responsabilidad de la conducta investigada, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y la imposición proporcionada de las correlativas sanciones.

Por lo tanto, dentro del marco constitucional establecido en el artículo 29 superior, se tiene que las garantías mínimas del debido proceso deben aplicarse en las actuaciones administrativas, como ocurre con aquellas tendientes a cumplir con la finalidad de la investigación disciplinaria, en cuanto participan de dicha connotación administrativa, en virtud de la naturaleza misma de las autoridades que la instruyen y de las faltas y sanciones que la comprenden, con la consiguiente facultad sancionatoria que presenta y que

hace que los principios del derecho penal, como los relativos a la presunción de inocencia, la defensa técnica, la publicidad procesal, la imparcialidad, la presentación y contradicción de las pruebas, y el principio de legalidad, entre otros, se apliquen "...mutatis mutandi en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento..."[3], así como, para ejercer un control sobre la potestad punitiva del estado en el ámbito de lo disciplinario.

Ahora bien, en el asunto materia de examen constitucional se observa que la Ley 200 de 1995 (C.D.U), en los artículos 28, 29 y 30, clasifica las sanciones disciplinarias en principales y accesorias, presentando una relación de las mismas y estableciendo en el artículo 30 que configuran sanciones accesorias "las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagradas en la Ley 190 de 1995".

Cabe recordar aquí, que dicha clasificación proviene de la categorización general de la doctrina penal que identifica a las sanciones de naturaleza principal como autónomas y a las accesorias como aquellas que dependen o acceden a las anteriores. Es así como el párrafo del artículo 30,

demandado, determina una sanción constitutiva de inhabilidad para ejercer funciones públicas, en forma accesoria a la sanción principal que se le impone al inculpado, cuya conducta hubiese originado una falta disciplinaria.

Acerca de las sanciones accesorias dentro del régimen penal y el disciplinario esta Corporación ha manifestado lo siguiente:

"2.2. El Código Penal, teniendo en cuenta la importancia o entidad de las penas, las clasifica en principales (prisión, arresto y multa, art. 41), según que se impongan de manera autónoma, a consecuencia de una infracción penal, y accesorias (restricción domiciliaria, pérdida de empleo público u oficial, interdicción de derechos y funciones públicas, prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio, etc., art. 42), cuando suponen una pena principal a la cual se unen o acceden.[4]

También la ley 200 de 1995, "Código Disciplinario Unico", con el mismo criterio, establece para los infractores de las normas disciplinarias sanciones principales

(amonestación escrita, multa, suspensión de funciones, terminación del contrato de trabajo de prestación de servicios, remoción, desvinculación del cargo según el artículo 278 de la Constitución, pérdida de la investidura para miembros de las Corporaciones públicas, etc., art. 29), y sanciones accesorias, que están previstas en el artículo 30.

(....)

2.3. Observa la Corte, que ciertas inhabilidades, como se vio antes [refiriéndose a la de ejercer funciones públicas], sólo pueden surgir como consecuencia de condenas impuestas a través de sentencias judiciales, o bien de decisiones adoptadas en procesos disciplinarios, en virtud de las cuales se deduce la responsabilidad por un hecho ilícito o por la comisión de una falta disciplinaria."

(...)

La sanción consistente en la inhabilitación mencionada, constituye una pena accesoria, que es consecuencia de la responsabilidad deducida dentro del correspondiente proceso penal o disciplinario, y que comporta naturalmente la imposición de una pena principal.

Y juzgada la conducta penal o disciplinaria y, establecida por consiguiente la correspondiente responsabilidad, se ha asegurado dentro de la respectiva actuación procesal el derecho al debido proceso, que cubre tanto a la imposición de la pena principal como la de la accesoria".(Sentencia C-631 de 1996, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.).

Pues bien, al estudiar los argumentos esgrimidos para sustentar la censura constitucional, se observa que estos hacen referencia al desconocimiento del debido proceso, por violación del principio de legalidad, en la mencionada sanción accesoria que allí mismo se estipula para la conducta objeto de censura disciplinaria, en cuanto no presenta una delimitación cuantitativa de la pena, es decir que, según el actor, no reúne los elementos esenciales de la "tipicidad" ya que no sólo las faltas deben estar señaladas sino que también las sanciones deben estar predeterminadas.

Entonces, no se cuestiona propiamente la definición de la inhabilidad para ejercer funciones públicas como sanción accesoria por violación al régimen disciplinario, asunto que, a propósito, ya fue resuelto por esta Corporación en la sentencia C-310 de 1997, con ponencia del magistrado

Dr. Carlos Gaviria Díaz, cuando esta Corporación declaró la exequibilidad del numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995, precisándose en ella que la misma constituye un desarrollo acertado de una competencia legislativa. Por el contrario, para el demandante algunos de los presupuestos de aplicabilidad de la sanción, contenidos en el párrafo demandado, contradicen el ordenamiento superior en los apartes que disponen, de un lado, imponer dicha inhabilidad a los destinatarios de la ley como consecuencia de las faltas graves o gravísimas y, del otro, respecto de la potestad de señalamiento del fallador

de la vigencia de la sanción, cuando quiera que la sanción principal la contemple, es decir, por la vulneración al principio de legalidad que supone la individualización de esa pena, que a su vez restringe la facultad sancionatoria del Procurador General de la Nación.

Conviene ante todo aclarar que el mencionado principio de legalidad debe tener suficiente validez y receptividad dentro del proceso administrativo sancionatorio, para brindar "... seguridad jurídica y la preexistencia de preceptos jurídicos (lex previa) que establezcan de manera clara (lex certa) las conductas infractoras y las sanciones correspondientes", y no admite, en el campo de las actuaciones administrativas, desconocimientos a sus contenidos mínimos esenciales en relación con su legalidad formal y tipicidad, a pesar de las restricciones ordinarias a las cuales se someten los derechos de los administrados, debido a la relación y sujeción que mantienen con el Estado.[5]

De esta forma, el sometimiento a dicho principio permite desarrollar otro igual de necesario en el campo procesal del derecho sancionatorio disciplinario, como es el de la tipicidad, "... según el cual no sólo las faltas disciplinarias deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada . Debe haber pues certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta..." [6] (Subraya fuera del texto).

En ese sentido, aparentemente, la impugnación que plantea el actor tendría cabida, ya que ciertamente el párrafo del numeral 1o. del artículo 30, acusado, no precisa la temporalidad de la respectiva sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas, situación que podría dar lugar a excesos en la dosificación punitiva; sinembargo, no se puede pasar por alto, que la misma Ley 200 de 1995 agrupa una serie de normas que en forma sistemática regulan los distintos aspectos relacionados con el régimen disciplinario de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, mediante el señalamiento de principios rectores y regulaciones específicas de los distintos temas que la componen, que hacen que dicho texto legislativo no pueda ser interpretado en forma aislada,

autónoma y desarticulada, sin la coherente referencia de la parte pertinente a la integralidad normativa, de manera sistemática.

Comoquiera que la regulación inicial de carácter general del C.D.U. (Título I, capítulo único) consagra una serie de principios rectores referentes, v.g, a los principios de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia, cosa juzgada, favorabilidad, finalidad de la ley y de las sanciones disciplinarias y su prevalencia, se deduce como consecuencia lógica de interpretación legislativa, la aplicación de los efectos que genera en todo el texto, subordinando los alcances de sus contenidos normativos, de manera que, cobren vigencia al momento en que el fallador realice la labor de evaluación y aplicación del precepto de orden disciplinario, de conformidad con el espíritu y propósito legal que impulsó su expedición.

Lo anterior significa que el legislador, al disponer en dicha normatividad disciplinaria el imperio

de principios rectores, incluyendo los de índole constitucional, penal y administrativa, para efectos de la interpretación y aplicación normativa, a fin de garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos (arts. 17 y 18), integró los asuntos que, en otros ordenamientos legales, se relacionan con la concreción de la respectiva sanción, derivada de la conducta reprochable en materia disciplinaria.

De consiguiente, el investigador de la falta disciplinaria, al momento de aplicar la inhabilidad para ejercer funciones públicas en los casos que la sanción principal la comporte, deberá resolver acerca de su duración, remitiéndose a la legislación penal, para lo cual la Sala advierte que en ningún momento la sanción accesoria podrá exceder la principal, situación que deberá definirse al momento de adoptar la correspondiente decisión.

Con base en lo expuesto se colige lo siguiente:

a.) No obstante la remisión que se hace a la legislación penal, con el propósito de realizar la adecuación de la conducta castigada para efectos punitivos la pena aplicable continúa manteniendo su carácter administrativo, disciplinario y

sancionatorio, dada la unidad que integra con las sanciones principales que surgen del mandato consagrado en el artículo 29 del C.D.U., pertenecientes a un mismo régimen disciplinario;

b.) Por estar plenamente habilitado por la Constitución, el legislador puede conformar un marco normativo para el tratamiento de las conductas susceptibles de ser sancionadas, a partir de disposiciones localizadas en otros ordenamientos, siempre que presenten conformidad material y estén ajustadas a las formalidades pertinentes, como ocurre en el asunto bajo análisis, consagrando así en forma expresa la determinación misma de una pena;

c.) En la labor de interpretación de una norma legal debe primar aquella que mejor se acomode a los principios y valores constitucionales, sin abusar de su propósito y literalidad, y haciendo prevalecer, como bien se anota en el concepto fiscal, la vigencia del principio de conservación del derecho[7], como producto de la función del legislador, el cual informa la labor de control constitucional que adelanta esta Corporación, respecto de las leyes proferidas por el Congreso de la República en ejercicio de su competencia.

Así, pues, bajo la necesaria interpretación integral de la Ley 200 de 1995 en armonía con el Código Penal (Decreto ley 100 de 1980), surge la aplicación constitucional del principio de legalidad y de la tipicidad en la adopción de la sanción accesoria de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas del numeral 1o. del artículo 30 de esa Ley, en lo concerniente a la determinación de la sanción que debe ser impuesta. Por ello, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, deberá tenerse en cuenta, no sólo la descripción previa de las faltas disciplinarias, sino también de los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas[8], dado que los aspectos cualitativos y cuantitativos de dicha sanción han sido definidos legalmente; el primero, como de naturaleza accesoria y, el segundo, mediante un límite máximo, claro y preciso, que sujeta la labor de tasación de la pena por el fallador, en desarrollo del principio de que los jueces, en sus providencias, sólo están

sometidos al imperio de la ley (C.P., art. 230), debido a la potestad reglada que ejercen.

Igualmente, la inconformidad del accionante referente al establecimiento de la sanción accesoria de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas como consecuencia de faltas graves o gravísimas, no contraviene ninguna norma superior, toda vez que la regulación en esa dirección,

forma parte de las materias propias de la competencia normativa del legislador, de conformidad con la facultad para establecer el régimen de responsabilidad de los particulares que desempeñen funciones públicas y de los servidores públicos, consagrada en los artículos 123 y 124 de la Constitución Política.

Por las mismas razones anotadas, tampoco tiene fundamento ni sustento, a juicio de esta Corporación, la afirmación que se plantea en el libelo, según la cual la falta de tipicidad respecto de la sanción accesoria disciplinaria de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, afecta la facultad del Procurador General de la Nación para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas y de imponer, por sí o por medio de sus delegados, sanciones conforme a la ley (C.P., art. 277-6).

En consecuencia, los cargos formulados contra los apartes demandados del párrafo del numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995 deberán ser rechazados, por no haberse encontrado el quebrantamiento de los principios de legalidad y tipicidad en la sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas que allí se consagra, razón por la cual se declarará la exequibilidad de los mismos, en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del párrafo del numeral 1o. del artículo 30 de la Ley 200 de 1995, con la advertencia de que trata la parte motiva de esta providencia.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNADEZ GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ
Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ
CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

- [1] Sentencia C-417/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.
- [2] Sentencia C-540/97, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.
- [3] Sentencia C-280/96, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- [4] Reyes Echandia, Derecho Penal, Parte General, Bogotá, Externado, 1981, p.p. 369.
- [5] Ver la Sentencia T-145/93, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- [6] Sentencia C-280/96, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- [7] Ver la Sentencia C-100/96, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- [8] Ver la Sentencia C-417/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de marzo de 2018

