

Sentencia C-391/02

LEY DISCIPLINARIA DEROGADA-Producción de efectos jurídicos cuando es más favorable

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Legislación derogada

NORMA DEROGADA-Efectos jurídicos

FALTA GRAVISIMA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Actuación a sabiendas de estar incurso en causal de inhabilidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FALTA DISCIPLINARIA-Cuestionamiento de determinación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DISCIPLINARIO-Margen amplio

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.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DISCIPLINARIO-Determinación de circunstancias que excluyen posibilidad de elección o nombramiento

El legislador se encuentra legitimado también para determinar los hechos o las circunstancias que excluyen a un aspirante de la posibilidad de ser elegido o nombrado en la función pública pues con ese proceder garantiza la absoluta transparencia de sus agentes y genera confianza pública en cuanto a que su desempeño se orientará a la realización de los fines estatales y de los principios de la función administrativa.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DISCIPLINARIO DE FUNCION PUBLICA-Actuación a sabiendas de estar incurso en causal de inhabilidad

FALTA DISCIPLINARIA-Actuación a sabiendas de estar incurso en causal de inhabilidad

REGIMEN DE INHABILIDADES Y REGIMEN DISCIPLINARIO-Relación estrecha

REGIMEN DE INHABILIDADES Y REGIMEN DISCIPLINARIO-Consecuencias jurídicas a instituciones que hacen parte del otro

Si el régimen de inhabilidades se orienta a garantizar la absoluta transparencia de las personas que se han de vincular a la función pública para asegurar que el ejercicio de ésta se dirija no a la realización de los propios intereses sino a la satisfacción de las necesidades sociales y al aseguramiento de los intereses colectivos y si, por otra parte, el régimen disciplinario implica la imputación de faltas y la imposición de sanciones a quienes infringen sustancialmente sus deberes funcionales y afectan la función administrativa, es claro que en uno de esos ámbitos normativos puede atribuirse consecuencias jurídicas a instituciones que hacen parte del otro y viceversa.

REGIMEN DE INHABILIDADES-Atribución legislativa de efectos jurídicos a sanciones disciplinarias/REGIMEN DISCIPLINARIO-Intencional desconocimiento de inhabilidad

CONSTITUCION POLITICA-Inexistencia de poderes absolutos/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DISCIPLINARIO-Límites en determinación de circunstancias que generan inhabilidades y constituyen faltas

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-No vulneración por generarse en un mismo supuesto fáctico una actuación administrativa y una disciplinaria/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Requerimientos para consolidación

No por generarse en un mismo supuesto fáctico una actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y un proceso disciplinario, se incurre en vulneración del principio non bis in idem. Ello es así porque la proscripción de generar dos o más juzgamientos por un mismo hecho exige mucho más que la simple identidad del supuesto de hecho que desencadena los distintos procesos. Por el contrario, para que el derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho se consolide, se requiere que en esos procesos exista identidad de causa, objeto y persona pues sólo esa múltiple identidad es la que permite afirmar que se está ante hechos ya juzgados y, en consecuencia, ante la imposibilidad de que el Estado proceda nuevamente.

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Triple identidad

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM EN ACCION ELECTORAL Y DISCIPLINARIA-No aplicación

ACCION ELECTORAL-Naturaleza y alcance

La acción electoral es una acción pública especial de legalidad o de impugnación de un acto administrativo electoral que puede ejercerse por cualquier persona en el plazo indicado por la ley, que procede contra actos de elección y de nombramiento y cuyo conocimiento le incumbe a la jurisdicción contencioso administrativa. Aunque puede plantearse como una acción de restablecimiento por el perjudicado con el acto de elección o nombramiento, su naturaleza es la de una acción pública de legalidad en cuanto con su ejercicio se procura la anulación de un acto electoral en razón de su ilegalidad.

ACCION DISCIPLINARIA-Naturaleza y alcance

La acción disciplinaria es una acción pública que se orienta a garantizar la efectividad de los fines y principios previstos en la Constitución y en la ley para el ejercicio de la función pública; cuya titularidad radica en el Estado; que se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control disciplinario interno, los funcionarios con potestad disciplinaria y la jurisdicción disciplinaria; que es independiente de las acciones que puedan surgir de la comisión de la falta y que permite la imposición de sanciones a quienes sean encontrados responsables de ellas.

ACCION ELECTORAL Y ACCION DISCIPLINARIA-Naturaleza diferente

ACCION ELECTORAL Y ACCION DISCIPLINARIA EN MATERIA DE INHABILIDADES-No generación de doble juzgamiento

ACCION ELECTORAL Y ACCION DISCIPLINARIA-Objeto y fundamento de decisión diferente

ACCION ELECTORAL-Especial de legalidad/ACCION ELECTORAL Y ACCION

DISCIPLINARIA-Inexistencia de triple identidad que evidencie dos juzgamientos por un mismo hecho

Referencia: expediente D-3791

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25, numeral 10, de la Ley 200 de 1995.

Actor: Vladimir Ariza Cardozo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Vladimir Ariza Cardozo contra el artículo 25, numeral 10, de la Ley 200 de 1995.

TEXTO DE LAS NORMA ACUSADA

1. A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

2. LEY 200 de 1995

3. (Julio 28)

4. Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único

5. El Congreso de Colombia,

6. DECRETA:

7. ARTICULO 25. FALTAS GRAVISIMAS. Se consideran faltas gravísimas:

8. ...

9. 10. Actuar a sabiendas de estar incurso en causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses, establecidos en la Constitución o en la ley.

10. LA DEMANDA

11. El actor solicita la declaratoria de inexecutable de la regla de derecho demandada por vulneración de los artículos 1, 2, 4, 5, 29 y 238 de la Carta. Los fundamentos del cargo formulado son los siguientes:

12. 1. El juez competente para determinar en cada caso la concurrencia de inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones para el ejercicio de funciones públicas es la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no la Procuraduría General de la Nación.

13. 2. En virtud de la regla de derecho demandada, actuar en la función pública a pesar de estar inhabilitado implicaría la iniciación de dos procedimientos excluyentes: Por una parte la nulidad del nombramiento o de la elección ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y por otra la determinación de responsabilidad disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación. No obstante, la concurrencia de estos procedimientos vulnera el principio non bis in idem pues se estaría investigando a una persona dos veces

por el mismo hecho.

14. 3. Existe la posibilidad de decisiones contradictorias pues la Procuraduría puede ordenar la destitución del cargo por infracción del régimen de inhabilidades y luego la jurisdicción de lo contencioso administrativo declarar que el servidor no se encontraba inhabilitado. Con ello se plantea la posibilidad de cuestionar ante esa jurisdicción la legalidad del proceso disciplinario adelantado y de la sanción impuesta y de generar luego responsabilidad estatal.

15. INTERVENCIONES

16. A. Del Ministerio del Interior

17. El Ministerio del Interior, a través de apoderado, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Sus planteamientos son los siguientes:
18. 1. El legislador se encuentra habilitado para establecer el régimen de inhabilidades y para incorporarlo al régimen disciplinario pues éste obedece al objetivo que tiene el Estado de mantener a la administración pública al margen de la inmoralidad de los ciudadanos. Por ello no puede decirse que al realizar tal incorporación, se esté desconociendo en ese campo la supuesta exclusividad de la jurisdicción contencioso administrativa.
19. 2. La determinación como una falta disciplinaria gravísima del proceder de quien actúa en la función pública a sabiendas de que está incurso en una causal de inhabilidad no es contraria a la Carta pues es disciplinariamente reprochable el comportamiento de quien accede a la función pública a pesar de tener conocimiento de que en él concurre uno de los hechos o de las circunstancias que, de acuerdo con la Constitución y la ley, le impedían tal ingreso. La consagración de esa falta disciplinaria es coherente con el criterio moralizador que tuvo en mente el constituyente ante las frecuentes prácticas corruptas presentes en la realidad colombiana.
20. 3. El hecho que se inicie un proceso contencioso administrativo y un proceso disciplinario por el ingreso a la función pública con vulneración del régimen de inhabilidades, no implica infracción del principio non bis in ídem pues la finalidad de cada una de esas actuaciones es diferente.

21. B. Del Ministerio de Justicia y del Derecho.

22. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita, a través de apoderado, la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Su solicitud se apoya en los siguientes razonamientos:
23. 1. La norma acusada es una expresión de la facultad que tiene el legislador de regular la función pública y en virtud de la cual puede establecer inhabilidades con el fin de asegurar que los servidores públicos adelanten sus labores al servicio del Estado, del interés general y de la comunidad.
24. 2. Tal norma no viola la Carta Política porque mientras en el proceso disciplinario se busca sancionar a los servidores públicos responsables de la comisión de faltas, el proceso electoral busca la nulidad de la elección del candidato. Se trata, entonces, de procesos que tienen objetivos diferentes.

25. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

26. El Procurador General de la Nación solicita que se declare exequible la norma demandada pues no encuentra que controvierta el Texto Fundamental. Sus planteamientos son los siguientes:
27. 1. El principio non bis in ídem no implica la imposibilidad de que unos mismos hechos sean castigados por autoridades de distinto orden o que puedan ser apreciados desde perspectivas distintas pues el Estado debe proteger bienes jurídicos de distinta naturaleza y por ello un mismo hecho puede ser objeto de investigación y sanción por autoridades

diferentes.

28. 2. Cuando se adelanta un proceso de nulidad electoral por haberse elegido o nombrado a una persona en quien concurría una inhabilidad y cuando se investiga disciplinariamente al agente que actuó en la función pública a pesar de conocer esa circunstancia, no se vulnera el artículo 29 de la Carta. Ello es así porque la acción de nulidad electoral tiene por objeto la preservación de la legalidad del proceso de elección o nombramiento y procede contra los actos por medio de los cuales se nombra o declara una elección para que se anulen y se afecte la elección. En cambio, el régimen disciplinario busca proteger el desempeño diligente y eficiente de la función pública y en él la sanción se impone por el incumplimiento de los deberes funcionales.
29. 3. La Procuraduría no declara inhabilidades pues éstas son situaciones definidas por el legislador que impiden el acceso a una función o cargo público. El hecho de que el legislador las haya previsto como causales de nulidad de la elección o nombramiento y como falta merecedora de sanción disciplinaria para quien haya accedido a la función pública a pesar de incurrir en ella no controvierte la Carta pues, independientemente de las decisiones del contencioso, la Procuraduría se limita a constatar la concurrencia de la inhabilidad y a imponer, si hay lugar a ello, la sanción correspondiente.
30. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El actor plantea que el ejercicio de la acción electoral ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, simultáneamente, el seguimiento de un proceso disciplinario en la Procuraduría General de la Nación contra quien ha accedido a la función pública a pesar de encontrarse inhabilitado para ello, vulnera el principio non bis in idem consagrado en el artículo 29 de la Carta pues implica la imposición de dos sanciones por un mismo hecho. Por ese motivo, afirma, debe declararse la inexecutable de la norma demandada.

Para los intervinientes -Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho- y para el Procurador General de la Nación, en cambio, no hay motivos para declarar la inexecutable de la citada norma pues la acción electoral y la acción disciplinaria tienen diferente naturaleza. Aquella cuestiona la legalidad de una elección o de un nombramiento y conlleva la anulación de éstos. Ésta, en cambio, implica la atribución de responsabilidad a quien ha incumplido sus deberes funcionales.

Entra, entonces, la Corte a resolver el problema jurídico suscitado no sin antes precisar que si bien la Ley 200 de 1995 fue derogada por la Ley 734 de 2002, la que entró en vigencia el 5 de mayo de este año, el numeral 10 del artículo 25 de aquella produce efectos jurídicos en aquellos casos en que ese régimen sea más favorable para los sujetos disciplinables que el previsto en la nueva legislación.

En efecto, aquellos funcionarios que en vigencia de la Ley 200 de 1995 actuaron en la función pública a sabiendas de estar incurso en una causal de inhabilidad -Artículo 25, numeral 10- pueden ser investigados disciplinariamente por la comisión de una falta gravísima y en caso de ser encontrados responsables, pueden ser afectados con la sanción principal de destitución -Artículo 32- y con las sanciones accesorias de inhabilidad para ejercer funciones públicas y exclusión de la carrera -Artículo 30-. Y aquellos funcionarios que a partir del 5 de mayo de este año, actúen u omitan a pesar de la existencia de causales de inhabilidad de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales, incurrir en una falta gravísima -Artículo 48, numeral 17- sancionable, si es dolosa, con destitución e inhabilidad general -Artículo 44, numeral- y la exclusión de la carrera -Artículo 45-.

Adviértase cómo en el régimen derogado la sanción de inhabilidad tiene carácter accesorio y no principal y su duración, que por remisión debe establecerse con base en el régimen penal, es de cinco a veinte años, con la excepción prevista en el inciso 5° del artículo 122 de la Carta. En cambio, en la nueva legislación la inhabilidad no tiene carácter accesorio y su duración es de diez a veinte años.

De esa manera, se satisface la exigencia de producción de efectos jurídicos por parte de una norma derogada para que la Corte pueda pronunciarse con base en la demanda interpuesta contra ella.

Por otra parte, si bien la demanda se dirige contra la expresión "inhabilidad" que hace parte del numeral 10 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, la Corte asume que la acción se dirige contra la regla de derecho contenida en el inciso primero de ese artículo y en el numeral 10 en relación con esa causal específica, regla de derecho según la cual se considera falta gravísima el actuar a sabiendas de estar incurso en causales de inhabilidad establecidas en la Constitución y en la ley. Ese es el alcance de la demanda interpuesta pues carece de sentido que se cuestione la validez constitucional de una expresión que, aisladamente considerada, no contiene ningún mandato, prohibición o permisión.

2. El demandante cuestiona la decisión legislativa de configurar como falta disciplinaria la actuación en la función pública de un agente estatal a sabiendas de la existencia de una causal de inhabilidad. En su opinión, tal actuación debe implicar únicamente el cuestionamiento de la legalidad del acto administrativo de nombramiento o de elección ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo pero no tiene por qué constituir falta disciplinaria pues al atribuirle este carácter se está generando una doble responsabilidad a partir de un mismo hecho.

Como se advierte, este argumento se dirige a cuestionar la legitimidad de la capacidad de configuración normativa de que es titular el legislativo en un punto específico: La determinación de las faltas disciplinarias. Ello es así porque para el actor, el Congreso debe abstenerse de incluir entre tales faltas la actuación en la función pública de un agente estatal pese a la conocida existencia de una causal de inhabilidad pues tal actuación debe cuestionarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pero como el legislador, al expedir la norma demandada, ha optado por incluir tal actuación entre las faltas disciplinarias, haciéndolo además entre aquellas consideradas como gravísimas, debe declararse su contrariedad con la Carta.

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[1].

Por otra parte, el legislador se encuentra legitimado también para determinar los hechos o las circunstancias que excluyen a un aspirante de la posibilidad de ser elegido o nombrado en la función pública pues con ese proceder garantiza la absoluta transparencia de sus agentes y genera confianza pública en cuanto a que su desempeño se orientará a la realización de los fines estatales y de los principios de la función administrativa[2].

En ese orden de ideas, si el legislador ha ejercido su potestad de configuración normativa estableciendo un régimen disciplinario para la función pública y si en ese régimen ha previsto que constituye falta disciplinaria la actuación en la función pública de un agente estatal que sabe

se encuentra incurso en una inhabilidad, independientemente de la posibilidad que por ese mismo hecho se cuestione la legalidad del nombramiento o elección del servidor público, tal es un ejercicio de poder de normación que per se no controvierte el Texto Fundamental. Ello es así en cuanto lo legítimo en una democracia constitucional es que sea el legislativo, como órgano de representación popular, el que expida las reglas de derecho que han de regular la vida en sociedad y, entre ellas, aquellas relativas a la función pública, incluidas las relacionadas con la responsabilidad disciplinaria de los agentes estatales. Para este caso, tal facultad halla un claro fundamento en los artículos 123 y 150, numeral 23 de la Carta[3].

3. Por otra parte, si el Estado debe orientarse a la realización de los fines previstos por el constituyente y si en esa tarea la función administrativa debe enmarcarse en unos principios como los señalados en el artículo 209 Superior, es comprensible que dos ámbitos estrechamente relacionados por la teleología que los anima, como son el régimen de inhabilidades y el régimen disciplinario de la función pública, entren en conexión a través de las normas que los integran.

En efecto, si el régimen de inhabilidades se orienta a garantizar la absoluta transparencia de las personas que se han de vincular a la función pública para asegurar que el ejercicio de ésta se dirija no a la realización de los propios intereses sino a la satisfacción de las necesidades sociales y al aseguramiento de los intereses colectivos[4] y si, por otra parte, el régimen disciplinario implica la imputación de faltas y la imposición de sanciones a quienes infringen sustancialmente sus deberes funcionales y afectan la función administrativa[5], es claro que en uno de esos ámbitos normativos puede atribuirse consecuencias jurídicas a instituciones que hacen parte del otro y viceversa.

Así, es legítimo frente al Texto Fundamental, que el legislador le atribuya efectos jurídicos en el ámbito de las inhabilidades a las sanciones disciplinarias y, en el mismo sentido, es legítimo que en el régimen disciplinario se prevea como falta el intencional desconocimiento del régimen de inhabilidades pues a pesar de tratarse de dos instituciones diferentes, ellas se encuentran estrechamente relacionadas en tanto procuran asegurar los principios de la función administrativa, en un caso, impidiendo que acceda a ella quien no garantiza la transparencia requerida para su ejercicio, y, en otro, sancionando a quien, ya en él, ha infringido sus deberes funcionales[6].

4. Ahora bien. Ya que en el constitucionalismo no existen poderes absolutos, es claro que el ejercicio de la capacidad de configuración normativa del legislador en el ámbito del régimen disciplinario, -en particular, en la determinación de los hechos y circunstancias susceptibles de generar inhabilidades y constituir faltas disciplinarias-, sólo es legítimo en cuanto la regulación establecida no desconozca los valores, principios y derechos consagrados en la Carta. Ello es así por cuanto el Estado, en procura de realizar los fines delineados por el constituyente, no puede menoscabar tales valores, principios y derechos ya que su respeto, promoción y realización constituyen precisamente su tarea más prioritaria.

En ese espacio adquiere importancia el cargo planteado por el demandante contra la norma acusada de inexecutable: El legislador, en el propósito de realizar los fines estatales y los principios de la función administrativa, no puede establecer un régimen disciplinario que vulnere el derecho fundamental que tiene toda persona a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho.

Por ello, según el actor, si en un servidor público concurre una inhabilidad, y existe la posibilidad de desatar una actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se remueva del universo jurídico el acto de elección o nombramiento y se deje sin efecto el acceso a la función pública propiciado por ese acto, no puede promoverse también un proceso

disciplinario por la supuesta falta cometida al actuar en la función pública conociendo esa inhabilidad pues con tal proceder se estaría generando una doble sanción por un mismo hecho, que es precisamente lo que proscribe el artículo 29 del Texto Superior.

No obstante lo expuesto por el actor, la Corte advierte que no por generarse en un mismo supuesto fáctico una actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y un proceso disciplinario, se incurre en vulneración del principio non bis in idem. Ello es así porque la proscripción de generar dos o más juzgamientos por un mismo hecho exige mucho más que la simple identidad del supuesto de hecho que desencadena los distintos procesos. Por el contrario, para que el derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho se consolide, se requiere que en esos procesos exista identidad de causa, objeto y persona pues sólo esa múltiple identidad es la que permite afirmar que se está ante hechos ya juzgados y, en consecuencia, ante la imposibilidad de que el Estado proceda nuevamente[7].

Es cierto que toda persona tiene derecho a la emisión de una decisión definitiva en los conflictos suscitados y a la proscripción de la facultad estatal de reconsiderar esa decisión definitiva pues es claro que con un tal proceder se extendería un manto de inseguridad jurídica sobre las decisiones de los poderes públicos y se socavarían las bases mismas del Estado de derecho. Sin embargo, para que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica por qué la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exijan la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio non bis in idem.

De ser cierto que la identidad en el supuesto fáctico que genera las diversas actuaciones bastara para ampararse en ese principio, al Estado le resultaría imposible promover los distintos procedimientos que, partiendo de los mismos hechos, implican diferentes títulos de imputación. Así, tras la comisión por un agente estatal de una conducta punible que ha afectado el patrimonio público, al Estado le resultaría imposible investigar y juzgar penalmente a tal agente por la comisión de una conducta lesiva de la administración pública como bien jurídico penalmente protegido, sancionarlo disciplinariamente por la infracción de sus deberes funcionales y condenarlo fiscalmente a la reparación del daño patrimonial causado a la entidad pública. No obstante, nada se opone a que, tomando como punto de referencia un mismo supuesto de hecho, esas distintas actuaciones se adelanten y en cada una de ellas se adopten las sanciones consecuentes pues la naturaleza de tales procedimientos y la índole de la responsabilidad que en cada caso se debate permite el seguimiento de esos múltiples procesos.

5. En ese contexto, si se analiza, por una parte, la naturaleza de la acción electoral, y, por otra, la índole de la acción disciplinaria, y las consecuentes competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Procuraduría General de la Nación y demás autoridades disciplinarias, se advertirá que se trata de acciones y procesos completamente diferentes y, por tanto, ajenos a la identidad exigida para la aplicación del principio non bis in idem.

La acción electoral es una acción pública especial de legalidad o de impugnación de un acto administrativo electoral que puede ejercerse por cualquier persona en el plazo indicado por la ley, que procede contra actos de elección y de nombramiento y cuyo conocimiento le incumbe a la jurisdicción contencioso administrativa. Aunque puede plantearse como una acción de restablecimiento por el perjudicado con el acto de elección o nombramiento, su naturaleza es la de una acción pública de legalidad en cuanto con su ejercicio se procura la anulación de un acto electoral en razón de su ilegalidad.

La acción disciplinaria, en cambio, es una acción pública que se orienta a garantizar la efectividad de los fines y principios previstos en la Constitución y en la ley para el ejercicio de la función pública; cuya titularidad radica en el Estado; que se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, las personerías, las oficinas de control disciplinario interno, los funcionarios con potestad disciplinaria y la jurisdicción disciplinaria; que es independiente de las acciones que puedan surgir de la comisión de la falta y que permite la imposición de sanciones a quienes sean encontrados responsables de ellas.

Como puede advertirse, mientras en la acción electoral se cuestiona la legalidad de un acto administrativo de elección o nombramiento, en la acción disciplinaria se determina la responsabilidad que le asiste al agente estatal por la infracción de sus deberes funcionales. De allí que mientras con la acción electoral se pretende la anulación de un acto administrativo ilegal, la acción disciplinaria se orienta a la sanción del sujeto disciplinable encontrado responsable de una falta de esa naturaleza. Ello explica que existan fenómenos que impiden la prosperidad de la acción electoral, como la caducidad de la acción, y que ellos no tengan ninguna incidencia en la acción disciplinaria. De igual manera, esa diversa naturaleza permite comprender por qué en esa acción especial se presume la legalidad del acto impugnado en tanto que en el derecho disciplinario se parte de la presunción de inocencia del disciplinado, con total independencia de la legalidad o ilegalidad del acto emitido.

Luego, no puede afirmarse que al promover una acción electoral y una acción disciplinaria con ocasión del nombramiento o la elección de un agente estatal y de la actuación de éste en la función pública a pesar de estar incurso en una inhabilidad, se esté generando un doble juzgamiento pues sólo el proceso disciplinario implica ejercicio de poder sancionador, recae sobre el agente estatal, involucra un juicio de reproche por la infracción de sus deberes funcionales, entre ellos el de observar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y conduce a la imposición de sanciones.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cambio, decide si tiene fundamento o no el cuestionamiento de la legalidad de un acto de elección o nombramiento por haber recaído sobre una persona afectada con una inhabilidad. Su decisión deja sin efectos ese acto administrativo por su contrariedad con el ordenamiento jurídico pero en manera alguna involucra ejercicio de potestad sancionadora sobre el agente estatal así nombrado o elegido.

6. Por otra parte, teniendo en cuenta que la acción electoral y la acción disciplinaria tienen objetos completamente diferentes y que los fundamentos de las decisiones a emitir no son los mismos, es posible que concurren decisiones en apariencia contradictorias. Con todo, esa es una circunstancia posible y explicable en razón de la distinta naturaleza de esas actuaciones pero no por ello se ganan argumentos para afirmar la inexequibilidad de la norma demandada.

Así, adviértase, por ejemplo, que para determinar la legalidad del acto administrativo, es indiferente el conocimiento o desconocimiento que la administración haya tenido de la existencia de un hecho que excluía la posibilidad de nombrar o elegir a aquél en quien tal hecho concurría.

Sin embargo, para determinar la responsabilidad disciplinaria del agente estatal es necesario acreditar que él tenía conocimiento de ese hecho y de su previsión normativa como inhabilidad y que no obstante ese conocimiento tomó la decisión de acceder a la función pública y de actuar en ella. En este caso, el reproche procede porque existe una manifestación de voluntad pues se acepta el cargo a pesar de la concurrencia de la inhabilidad y en virtud de ese asentimiento se toma posesión de él y se actúa en la función pública.

De acuerdo con esto, es posible que la acción electoral prospere y que la acción disciplinaria no lo haga en ausencia del conocimiento de la inhabilidad como elemento del ilícito disciplinario pero esa posibilidad se explica en virtud de la distinta índole de tales acciones y no tiene incidencia alguna si lo que se pretende es la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada.

7. Como puede advertirse, entonces, el cargo planteado por el actor no está llamado a prosperar pues la regla de derecho demandada no vulnera el artículo 29 de la Carta en cuanto no implica la imposición de dos sanciones por un mismo hecho.

Ello es así en cuanto en la acción electoral, como una acción especial de legalidad, y en la acción disciplinaria no concurren los presupuestos de identidad de causa, objeto y persona que evidencian que se está ante dos juzgamientos de un mismo hecho. Por el contrario, se trata de acciones diferentes que apuntan a propósitos distintos pues no es lo mismo cuestionar la legalidad de un acto de elección o nombramiento que cuestionar la responsabilidad disciplinaria de un agente estatal por infringir sus deberes funcionales.

Si ello es así, tampoco concurren argumentos para afirmar que como consecuencia de la imposición de dos sanciones por un mismo hecho se vulneren, aparte del artículo 29, los artículos 1, 2, 4, 5 y 238 del Texto Superior.

De acuerdo con ello, se declarará la exequibilidad de la norma demandada.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, en lo demandado, el numeral 10 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] En 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, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, en relación con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Tal competencia fue resaltada también en la Sentencia SU-637-96, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, pronunciamiento en el que, entre otras cosas, se precisó que el Código Único Disciplinario se aplicaba también a la Rama Judicial del Poder Público.

[2] La Corte ha indicado que el legislador tiene una amplia discrecionalidad para regular tanto las causales de inhabilidad como su duración en el tiempo. No obstante, ha considerado que esa regulación debe hacerse de manera proporcional y razonable para no desconocer los valores, principios y derechos consagrados en el Texto Fundamental. Entre otras, Sentencias C-194-95, C-329-95, C-373-95, C-151-97 y C-618-97.

[3] "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 150-23 de la Constitución, compete al legislador regular la función pública y dentro de ella establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones, calidades, etc, que deben reunir las personas que deseen ingresar al servicio del Estado. Igualmente, consagrar el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos a que están sujetos los empleos de las entidades públicas".

Corte Constitucional. Sentencia C-558-94. M. P., Carlos Gaviria Díaz

[4] Esta Corporación ha considerado que la consagración de inhabilidades obedece a la "inaplazable necesidad de purificar los procesos de acceso a la función pública". Sentencia C-483-98, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[5] En cuanto a la finalidad del derecho disciplinario, esta Corporación ha señalado que él "es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1°), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública se ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP art. 6°)". Corte Constitucional. Sentencia C-280-96. M. P., Alejandro Martínez Caballero.

[6] Sobre esta posibilidad de ejercicio de la función legislativa y su armonía con el Texto Fundamental ya ha tenido ocasión de pronunciarse esta Corporación: "Las inhabilidades en estricto sentido no hacen parte del régimen disciplinario, pero una ley disciplinaria puede regular inhabilidades e incompatibilidades porque entre esas materias existe una conexidad temática e instrumental razonable, que permite considerarlos como una materia debido a que la infracción al régimen disciplinario puede configurar una inhabilidad y el desconocimiento de las inhabilidades puede ser un acto constitutivo de falta disciplinaria". Corte Constitucional, Sentencia C-656-97, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[7] "Como quiera que el significado primigenio de los principios de non bis in idem y de cosa juzgada consiste en impedir que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior, esta Corporación ha considerado que la relación que debe existir entre los hechos, el objeto y la causa de esos dos procesos debe ser de identidad. En efecto, la jurisprudencia señala que debe tratarse de motivos idénticos, de juicios idénticos, del mismo hecho, del mismo asunto o de identidad de objeto y causa. Así, por ejemplo, la Corte ha estimado que no se violan los principios constitucionales en comento cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes con base en normas de categoría, contenido y alcance distintos". Corte Constitucional, Sentencia T-162-98, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



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

