



EL PROCEDIMIENTO VERBAL DISCIPLINARIO ES GARANTE DE LA PRINCIPALÍSTICA DISCIPLINARIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA *
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Recibido el 7 de julio de 2010 y aprobado el 4 de diciembre de 2010

RESUMEN

El artículo aborda un análisis de los requisitos de procedibilidad consagrados en la Ley 734 de 2002, para tramitar la acción disciplinaria por el procedimiento especial verbal, con sustento básicamente en el principio de celeridad que debe estar impregnado en todas las actuaciones administrativas del Estado, y confronta los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional, criticando la inconveniencia de una interpretación restrictiva que pone en peligro el principio constitucional precedentemente mencionado.

PALABRAS CLAVE

Celeridad, eficiencia, proceso verbal, en todo caso.

* Abogado de la Universidad Libre de Colombia. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Probatorio de la Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Pedagogía de los Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC. Especialista en Contratación Estatal de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como consultor privado y conferencista en temas de Derecho Público; actualmente labora como asesor de la Procuraduría General de la Nación y cursa Maestría en Derecho Contractual Público y Privado en la Universidad Santo Tomás.

VERBAL DISCIPLINARY PROCEDURE AS GUARANTOR OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL DISCIPLINARY PRINCIPALISM

ABSTRACT

The article approaches an analysis of the admissibility requirements consecrated by Law 734 of 2002, to proceed with the disciplinary action using the special verbal procedure, supported basically in the principle of celerity that must be present in all the State administrative actions, and confronts the last pronouncements of the Constitutional Court, criticizing the inconvenience of a restrictive interpretation that puts in danger the constitutional principle mentioned previously.

KEY WORDS

Celerity, efficiency, verbal process, in any case.

Como quiera que la Ley 734 de 2002 fundó un procedimiento especial lacónico, que permitiera al operador disciplinario materializar de manera efectiva los principios de orden Constitucional y Legal que gobiernan la actuación disciplinaria¹, ello ha debido entenderse en el trasegar de la aplicación de la norma disciplinaria, en consonancia con los aspectos meramente sustanciales que rigen los principios sobre los cuales se enmarca su razón de ser y que tienen su fruto en la motivación misma de su génesis, pues el legislador, en la exposición de motivos de la mentada norma, quiso que se concibieran dichos postulados de la forma más magnánima, en aras de proteger la eficiencia y la eficacia del proceso disciplinario², que se encontraba ahogada en un universo de parsimonia constante y conjuraba no otra cosa más que la derrota de la acción disciplinaria con el paso del tiempo y el advenimiento del fenómeno prescriptivo a favor de quienes en muchas de las ocasiones con su conducta, habían quebrantado en tal manera el deber funcional, que juraron y prometieron cumplir y proteger cuando se arrogaron la dura tarea de servir al Estado y de lograr con ello la consecución de sus fines, bajo el manto de la preservación de los principios y fundamentos que rigen las actuaciones administrativas, que se requirieron para tal efecto, sacrificando con ello, de manera irracional, la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo y la búsqueda de la verdad material.

¹ Ver CC, 5 nov. 2002, C-1076, R. C. Vargas, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/> [consultado el 13/05/2010].

² Veamos lo contenido en la exposición de motivos de la Ley 734: *“En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño causado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertenencia como sus efectos reparadores”*.

La Carta Política de 1991 en su Art. 209, al consagrar que la función administrativa debía estar al servicio de los intereses generales, y en tal medida debía desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, no estaba conjurando otra cosa más que los principios de orden superior sobre los cuales debían moverse todas aquellas actuaciones de los agentes del Estado y de todos aquellos llamados al ejercicio de la función pública.

En el contexto de la Ley 734 de 2002, al hacer un recorrido por los principios que la orientan, encontramos en su Art. 12 el principio concerniente a la Celeridad de la Actuación Disciplinaria, que de entrada le impone la obligación al funcionario instructor del proceso de impulsar oficiosamente la actuación y cumplir estrictamente los términos previstos en la referida legislación; ha de entenderse que tal precepto surge como consecuencia directa de la aplicación de los principios constitucionales que rodean el correcto ejercicio de las actuaciones administrativas³ y como resultado de ello, el legislador decidió implementar en la nueva normativa disciplinaria, el procedimiento verbal, dedicando para tal efecto el capítulo I del título XI de los Procedimientos Especiales de la Ley 734 de 2002.

Así las cosas, lo primero que debemos determinar es: ¿cuáles son los casos a los que el legislador limitó la aplicación de este procedimiento especial? Corolario de lo anterior, basta con hacer una disgregación de lo consagrado en el Art. 175 de la Ley 734 de 2002, referido a la aplicación del procedimiento verbal, y esto nos lleva a considerar cinco situaciones bajo las cuales es factible la aplicación de este procedimiento especial, a saber:

1. Cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de falta, o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta.
2. Cuando haya confesión.
3. Cuando la falta sea leve.
4. Para las faltas gravísimas contempladas en el Art. 48, numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de la Ley 734 de 2002.
5. En todo caso, cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar la decisión de apertura de la investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, se citará a audiencia.

Bajo este panorama, desde el momento mismo de entrada en vigencia de la nueva normativa disciplinaria, se aborda la implementación de este nuevo procedimiento especial, en búsqueda de la aplicación efectiva de principios como la celeridad,

³ CN, Art. 209.

eficacia, eficiencia y economía procesal, que deben estar inmersos en todas las actuaciones administrativas del Estado y, por consiguiente, en el procedimiento disciplinario.

Ahora bien, durante el ejercicio de la acción disciplinaria, se mantuvo esa línea que creía y aún cree que la aplicación del procedimiento verbal se da con todas sus prerrogativas, en cualquiera de los cinco eventos precedentemente mencionados⁴; y debe ser esa la lógica con que ha de leerse en el Art. 175 de la Ley 734, y no otra.

Al respecto, la Procuraduría Primera Delegada de Contratación Estatal dentro de la Radicación 089-2757/05 expresó:

De otra parte, el artículo 175 de la ley 734 de 2002, que regula el proceso verbal, dispone, en su inciso segundo, que “también se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esta ley.” No se encuentra, entre estos numerales, el 30 citado.

Ahora bien, el inciso tercero señala: “en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia.”

Nótese, entonces, que, aun cuando el supuesto contenido en el numeral 30 del artículo 48 no está en el listado del inciso segundo del artículo 175, lo que, en principio, impediría el seguimiento de un proceso verbal cuando se trata de la falta tipificada en aquél, aspecto sobre el cual le asiste razón a la defensa, a renglón seguido, en el inciso tercero de la misma norma, se complementan los eventos de procedencia de dicho procedimiento, indicando que, si, al momento de evaluar la posibilidad de abrir la investigación disciplinaria, están dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, debe citarse a audiencia. Por ello, se concluye que los eventos previstos en el inciso segundo no son los únicos que sustentan el inicio de un proceso verbal; deberá, en el caso concreto, el fallador, evaluar la situación, para determinar su procedencia, eventualmente, con base en lo dispuesto en el inciso tercero”.⁵

En este sentido se ha pronunciado el Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios en el concepto del 23 de agosto de 2004, en los siguientes términos:

⁴ Al respecto consultar Maya (2002) y Gómez (2009).

⁵ Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal Radicación 089-2757/05, en: <http://relatoria.procuraduria.gov.co/>

(...) el artículo 175 de la ley 734 de 2002 (...) dice lo siguiente:
...El procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve.

También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales... de esta ley.

En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará audiencia. [Subrayado y negrilla fuera de texto].

Conforme a lo señalado en la norma, se entiende que el procedimiento verbal se aplica para los siguientes cinco (5) casos indicados por el legislador, a saber:

1. Cuando el implicado es sorprendido en flagrancia o con elementos que provengan de la ejecución de la conducta.
2. Cuando se da la confesión.
3. Si la falta se configura como leve.
4. Para las faltas gravísimas enunciadas en los numerales citados expresamente en la norma.

5. **En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia.** [Subrayado y negrilla fuera de texto]. Sobre esta última situación, ha manifestado la Procuraduría Auxiliar que debe entenderse que la expresión “En todo caso, significa ‘en cualquier caso o circunstancia’, no se refiere a las eventualidades descritas en los dos primeros incisos del artículo 175, sino que es independiente y, por el contrario, agrega otra causal para adelantar el procedimiento verbal”.

Agregó el concepto mencionado que: “La interpretación, que se deduce de la intención del legislador, denota **que cualquiera sea el sujeto disciplinable y la naturaleza de la falta disciplinaria cometida, se debe citar a audiencia si al momento de hacer la evaluación de la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos** (artículos 161 y 162, Ley 734 de 2002)”.⁶ [Negrillas y subrayado fuera de texto]

Así las cosas, no cabe duda de que el procedimiento verbal disciplinario pueda ser aplicado en todos los casos y cualquiera sea el sujeto disciplinable, siempre que al momento de decidir sobre la apertura de la investigación disciplinaria, converjan los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos (Reyes, 2003).

⁶ PGN, Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, Concepto del 23 de agosto de 2004, en: <http://relatoria.procuraduria.gov.co/>

Y tal interpretación no es errática, dado que no surge del mero capricho del intérprete de la norma disciplinaria, sino de la aplicación de los principios que orientan el ejercicio de la función administrativa del Estado.

Ahora bien, con infortunio la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-060/09, con ponencia del Dr. Mauricio González Cuervo, realizó una interpretación errada al contenido del Art. 175 de la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

6.6. La lectura dada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al inciso tercero del artículo 175 del CDU, responde a una interpretación jurídicamente aceptable. En efecto, el referido inciso tercero indica que, en cualquiera de las circunstancias a las que se refieren los incisos 1º y 2º del referido artículo 175 del CDU, se deberá citar a audiencia, si al momento de valorar la decisión de apertura de investigación se reunieren los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos. Ciertamente, la norma no está abriendo el procedimiento verbal para tramitar por esta vía procesos disciplinarios que impliquen faltas disciplinarias distintas a las señaladas taxativamente en los mencionados numerales 1º y 2º del artículo 175 CDU. Así, en el presente caso el procedimiento que debió adelantarse fue el ordinario, contenido artículos 150 y siguientes de la Ley 734 de 2002.⁷

Tal pronunciamiento causó traumatismos en el mundo del derecho disciplinario, en la medida en que redujo los cinco eventos que la línea doctrinaria y jurisprudencial había manejado hasta el momento. Como consecuencia, esto se reflejó en la Resolución 017 del 22 de abril de 2009, por medio de la cual la Viceprocuradora General de la Nación actualizó la guía del procedimiento disciplinario en lo concerniente al procedimiento verbal⁸, recomendando tomar los correctivos necesarios tanto en los procesos disciplinarios en curso como en las nuevas acciones disciplinarias que se iniciaren, en el sentido de dar aplicación a los derroteros de interpretación fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-060 de 2009, en lo que tiene que ver con las causales de procedibilidad del procedimiento verbal disciplinario, lo que provocó la declaratoria de nulidad de muchas actuaciones disciplinarias que se encontraban en curso e impidió la aplicación del procedimiento especial verbal en las nuevas acciones disciplinarias.

Dicho criterio de interpretación nunca fue de recibo por quienes seguimos creyendo que las causales de procedibilidad son las cinco mencionadas en el Art. 175 de la Ley 734 de 2002, e incluso podría pensarse que el legislador solamente debió contemplar una sola; y esa es precisamente la contenida en el inciso tercero, es decir: *“En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento*

⁷ CC, 3 Feb. 2009, T-060, M, González, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

⁸ PGN, Viceprocuraduría, Resolución 017 del 22 de abril de 2009, en: <http://relatoria.procuraduria.gov.co/>

*de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos, sustanciales para proferir pliego de cargos, se citará a audiencia”. Y repito, debe ser la única, dado que el precepto contenido en ella indica que, “**en todo caso**”, sin importar la clase de falta, ni la calidad del sujeto disciplinable, si al momento de evaluar lo concerniente a la decisión de iniciar investigación disciplinaria se encuentran dados los presupuestos sustanciales para proferir pliego de cargos, se debe citar a audiencia; todo esto, por supuesto, en aras de la celeridad que debe imprimirse a las actuaciones disciplinarias, pues no tendría caso que el Estado se desgastara en una fase procesal más, como lo es la de Investigación Disciplinaria, cuando en la etapa de indagación se ha acopiado ya el material probatorio suficiente, para sustentar la elevación de un pliego de cargos y confluyen en ese momento todos los presupuestos sustanciales para tal efecto.*

En la actualidad recibo con asombro, pero con beneplácito a la vez, la decisión proferida por la Honorable Corte Constitucional⁹, que en su trono de rectora y guardiana de la Constitución y de los principios en que ella se funda, asentó en estado de normalidad, aquello que nunca debió desviarse de su curso, pues desde los motivos primigenios sobre los cuales se consagró la disposición que comento, brotaba la intención de lograr un proceso disciplinario más eficiente y ágil, y no como en su momento algunos sectores pretendieron creando trabas a una situación que era diáfana desde sus mismos rudimentos. En esta ocasión el Alto Tribunal expreso:

(...) el contenido normativo previsto en el inciso tercero acusado en lugar de desconocer la Constitución persigue un fin constitucionalmente legítimo, cual es, propender porque las actuaciones en materia disciplinaria sean ágiles y se adelanten bajo estricto cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía procesal, celeridad, lo que armoniza con el artículo 209 de la Carta y resulta consistente con los objetivos que buscó obtener la Ley 734 de 2002, según se señaló en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley. A juicio de la Corte, el reparo de falta de precisión y excesiva amplitud que, supuestamente trae como consecuencia la posibilidad de que la autoridad disciplinaria decida de modo arbitrario el proceso que ha de aplicarse, queda contrarrestado por cuanto: (i) el propósito que busca alcanzar la norma es legítimo, desde el punto de vista constitucional y concuerda con las finalidades previstas en el Código Disciplinario Único; (ii) lo establecido en el inciso demandado debe ser leído a la luz de lo dispuesto en el Libro I del CDU — contentivo de los principios de los procedimientos disciplinarios sin excepción— y debe ser comprendido como una manera de agilizar las actuaciones disciplinarias, de modo que “en todo caso” distinto de los previstos en los incisos primero y segundo del artículo 175

⁹ Sentencia C-242/10 CC, 7 de abril de 2010, C-242, M. González, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

del CDU, “cualquiera que sea el sujeto disciplinado” si se dan los requisitos sustanciales para levantar pliego de cargos, se puede citar a audiencia. Adicionalmente, advirtió que la eventualidad prevista en el inciso tercero demandado está precedida en el caso del procedimiento ordinario —que es donde tiene aplicación el contenido normativo de dicho inciso— de un conjunto de etapas que amplían las garantías de la persona disciplinada. Únicamente, cuando se encuentre verificada objetivamente la falta y exista prueba que compromete la responsabilidad de la persona disciplinada, puede el funcionario de conocimiento citar a audiencia. Por consiguiente, el cargo elevado en esta demanda no está llamado a prosperar (...)¹⁰.

Digo con sorpresa, porque la interpretación precedentemente expuesta está contenida dentro de sentencia C-242/10, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró exequible el inciso tercero del Art. 175 de la Ley 734 de 2002, cuya ponencia fue hecha por el Dr. Mauricio González Cuervo, es decir, el mismo ponente de la sentencia T-060-09; pero con todo asentimiento hoy, los operadores disciplinarios recibimos no menos que la inmaculada interpretación, porque ella encuadra el horizonte que el legislador fijó en el Art. 175 de la Ley 734 de 2002, cual era el de mantener la celeridad, la eficiencia y la eficacia, en el trámite de los procesos disciplinarios, en aras de lograr una pronta y cumplida justicia.

Sin embargo, no está de más replicar que aun cuando en la actualidad han quedado intactas todas las causales contenidas en el Art. 175 de la Ley 734 de 2002, pienso que todas éstas debieron reducirse a la regla contenida en el inciso tercero del citado artículo, es decir, en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia, en la medida en que este último numeral implícitamente encierra no solo los supuestos contenidos en los otros cuatro numerales, sino que también amplía el marco de acción y posibilita incluir supuestos de hecho no contemplados en dicho artículo.

¹⁰ Sentencia C-242/10 CC, 7 de abril 2010, C-242, M. González, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. (2004). *Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Ediciones Universidad Externado de Colombia.
- _____. Carlos Arturo. (2009). *Problemas Centrales del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario - Ediciones Nueva Jurídica, Colección de Derecho Disciplinario.
- MAYA VILLAZÓN, Edgardo. (2002). *Cambios Fundamentales y Filosofía de la Reforma. Código Disciplinario Único*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- REYES CUARTAS, José Fernando. (2003). “El Procedimiento Verbal Disciplinario”. En: *Colección de Derecho Disciplinario: Dos Estudios de Derecho Sancionador Estatal*, No. 3. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. (2007). *Dogmática Practicable del Proceso Disciplinario*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.

Legislación

- Colombia, Congreso de la República, Ley 734 de febrero 5 de 2002.
- Colombia, Congreso de la República, Constitución Nacional del 7 julio de 1991.
- Colombia, Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Primera Delegada, Contratación Estatal Radicación 089-2757/05.
- Colombia, Procuraduría General de la Nación, Procurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, concepto del 23 de agosto de 2004.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-060 del 3 de febrero de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo, Expediente T-2.016.363.
- Colombia, Viceprocuraduría General de la Nación, Circular 017 del 19 de abril de 2009.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-242 del 5 de febrero de 2010, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo, Expediente D-7852.