



Sentencia 014 de 2004 Corte Constitucional

SENTENCIA C-014 DE 2004

Referencia: Expediente D-4560

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 123 y 125, parciales, de la Ley 734 de 2002.

Actor: JAVIER ALEJANDRO ACEVEDO

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004).

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 Javier Alejandro Acevedo contra los artículos 123 y 125, parciales, de la Ley 734 de 2002.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

DIARIO OFICIAL 44.699

LEY 734

05/02/2002

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá el fallo sustitutivo correspondiente.

Artículo 125. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador.

II. LA DEMANDA

El actor solicita a la Corte declarar inexecutable los apartes acusados de los artículos 123 y 125 de la Ley 734 de 2002 por vulneración de los artículos 2, 13, 29, 93, 209, 229 y 277 de la Constitución; de los artículos 2, 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los

artículos 1, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los cargos planteados en la demanda, son los siguientes:

1. Los apartes demandados impiden a las víctimas de violaciones a derechos humanos, la posibilidad de ejercer el derecho que tienen a solicitar la revocatoria directa de los fallos en materia disciplinaria. Por ese motivo, restringen los derechos de las víctimas a la igualdad, al acceso a la administración de justicia, al debido proceso, a la verdad y a la reparación.
2. La restricción de la posibilidad de revocatoria directa únicamente a los fallos sancionatorios no surge del texto de la Carta Política y es contraria a las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación: Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo y defender los intereses de la sociedad.
3. Se genera un tratamiento legal discriminatorio injustificado, pues:
 - a. El sancionado puede solicitar la revocatoria del fallo sancionatorio, pero la víctima no puede solicitar la revocatoria del fallo absolutorio. Este tratamiento no tiene fundamento alguno en los fines constitucionales del Estado, sino que es contrario a ellos.
 - b. Se ignora la desventaja en que se encuentra la víctima pues se le han violado sus derechos humanos y no puede intervenir en el proceso disciplinario.
 - c. El Código Contencioso Administrativo consagra la revocatoria para todo acto administrativo, sin prever un tratamiento diferente, como sí lo hace el Código Disciplinario en relación con la revocatoria directa de los actos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación.
4. Los apartes acusados vulneran el núcleo esencial del derecho de participación pues, facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación es uno de los fines esenciales del Estado. Además, tal participación no se circunscribe a la administración de justicia, sino que se extiende a la vida administrativa de la Nación.
5. Los apartes acusados vulneran los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, reconocidos por tratados de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, pues no existen motivos para que el reconocimiento de tales derechos se circunscriba al proceso penal y no se extienda al proceso disciplinario.

III. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

El Ministerio del Interior y de Justicia le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 123 y 125 de la Ley 734 de 2002. Para ello, razona de la siguiente manera:

1. Respecto de la revocatoria directa de los fallos disciplinarios, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse la Corte, aunque en relación con las disposiciones del anterior Código Disciplinario. Ese precedente, Sentencia C-892-99, resulta aplicable a la actual regulación por cuanto las modificaciones introducidas no alteran la esencia misma de la figura jurídica cuestionada, aunque anteriormente se hacía referencia a los fallos disciplinarios en general y no sólo a los sancionatorios, como ocurre actualmente.
2. Quienes actúan como sujetos procesales en la investigación disciplinaria son el investigado, su defensor, el Ministerio Público y los funcionarios que ejerzan la función disciplinaria, según el caso. No obstante, quien formula la denuncia o queja no tiene calidad de sujeto procesal, no interviene en el proceso y no tiene el derecho de impugnación de que disponen aquellos.
3. La diversa regulación de los procesos penal y disciplinario goza de justificación constitucional pues, si bien tienen origen en un mismo hecho, la naturaleza, finalidad y alcance de cada uno de ellos es sustancialmente diferente. En el proceso disciplinario contra servidores estatales, se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético, destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública. En el proceso penal, en cambio, se busca preservar bienes jurídicos mucho más amplios y sancionar el daño inflingido a la sociedad por la comisión del delito.
4. Las disposiciones acusadas son constitucionales, pues en el proceso penal las víctimas, como sujetos procesales, tienen derecho a conocer la verdad de los hechos, la posibilidad de intervenir para obtener la reparación del daño y el derecho de contradicción e impugnación, pues en ese proceso se debate la responsabilidad personal del presunto victimario.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación Ad-Hoc realiza las siguientes consideraciones:

1. Es necesario integrar unidad normativa entre los apartes demandados y las expresiones "*sancionatorios*" y "*del sancionado*", contenidas en los artículos 122 y 124 de la Ley 734, pues, si se llegare a declarar la inexecutable o exequibilidad condicionada de lo demandado, la misma conclusión debe hacerse sobre las expresiones no acusadas. De no ser así, resultaría inane la decisión que tome la Corte sobre las normas acusadas.
2. La revocatoria directa ha sido concebida como una oportunidad que tiene la administración para corregir sus errores o como un recurso extraordinario. Se orienta a excluir del ordenamiento un acto administrativo por razones de ilegalidad o conveniencia o para proteger derechos subjetivos cuando causa agravio injustificado a una persona. Si el acto crea o modifica una situación jurídica particular o ha reconocido un derecho concreto, se requiere del consentimiento expreso y escrito del titular, pues, de no contar con éste, la administración debe demandar su propio acto.
3. En materia disciplinaria, la revocatoria directa constituye una excepción a la estabilidad de la decisión ejecutoriada que pone fin al proceso y su existencia se justifica por la importancia de los valores que busca proteger. No es un medio general para controvertir de fondo las

providencias, ni un recurso de la vía gubernativa, sino un mecanismo que opera de oficio o a petición de parte para posibilitar a la administración el control y la rectificación de sus propios actos, sin que sea preciso para ello acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

4. Los intervinientes en el proceso disciplinario son la autoridad que adelanta el proceso (la entidad a la cual está vinculado el investigado, las personerías, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales); los sujetos procesales (el investigado, su defensor y el Ministerio Público cuando no es la autoridad que adelanta el proceso) y el quejoso. Éste no tiene la calidad de sujeto procesal, es un tercero que interviene no como víctima de una conducta irregular del funcionario, sino como ciudadano, en razón del interés que le asiste de propender por la defensa del orden jurídico y la protección del interés público afectado con el indebido ejercicio de la función pública.

5. El legislador consagró la revocatoria directa como una excepción que procede sólo por desconocimiento manifiesto de la Constitución y la ley y por amenaza o vulneración de los derechos humanos, pero únicamente a favor del sancionado. De lo contrario, estaría permitiendo que la administración modifique unilateral e indefinidamente una situación particular y concreta, en detrimento del disciplinado y con desconocimiento del debido proceso. Pero ello no implica que el Estado no deba garantizar a través de otros mecanismos, la realización de la justicia material cuando se pruebe, con posterioridad al proceso, la responsabilidad disciplinaria de un servidor público, en especial cuando se trata de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario.

6. La finalidad del proceso disciplinario es evaluar la conducta oficial de los servidores públicos en el cumplimiento de su función. Por ello, el debate se enmarca en la relación entre el Estado y quienes desempeñan una función pública y en él no se discuten ni determinan los derechos de quienes hayan sido afectados por la conducta irregular del investigado. De allí que las víctimas sean terceros y que sus derechos deban debatirse en procesos independientes al proceso disciplinario, ante otras instancias y bajo otros procedimientos, pues su intervención suministra elementos de juicio para evaluar la conducta oficial del investigado pero no más.

7. La revisión de los fallos disciplinarios absolutorios no puede operar, de la misma manera como opera en el ámbito de los fallos penales absolutorios - de acuerdo con lo decidido por la Corte en la Sentencia C-004-03-. Se trata de instituciones diferentes, pues mientras aquellos son de índole disciplinaria, éstos son de naturaleza judicial y por lo tanto no son asimilables.

8. La revocatoria directa no es el mecanismo adecuado para revisar los fallos disciplinarios absolutorios contrarios a la justicia material en el ámbito de derechos humanos, pues otorgar esa facultad a las autoridades disciplinarias vulneraría las garantías del debido proceso y desbordaría el poder investigativo y punitivo del Estado al permitirle modificar, de manera unilateral y en detrimento del investigado, una situación jurídica consolidada.

9. Cuando los fallos disciplinarios absolutorios tienen carácter de acto administrativo, pueden ser sometidos a control jurisdiccional y cuando son decisiones jurisdiccionales, lo procedente sería no su revocatoria directa, sino el recurso extraordinario de revisión.

Con base en estas consideraciones, el Procurador General de la Nación, teniendo en cuenta que es necesario que el Estado colombiano tenga una posición internamente consistente y externamente conforme a la evolución de la normatividad y la jurisprudencia internacional en materia de protección de los derechos humanos, la lucha contra la impunidad, el derecho a la verdad y el derecho a la justicia, le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas y de las que conforman la proposición jurídica, pues garantizan el debido proceso del disciplinado y previenen el abuso de la potestad sancionatoria del Estado. Además, teniendo en cuenta que el derecho al *non bis in ídem* y la cosa juzgada no son derechos absolutos y pueden ser limitados en circunstancias que racionales y proporcionalmente lo ameriten, y que en derecho público la protección de las situaciones jurídicas consolidadas está sujeta a la ponderación de otros principios como la justicia material, el Ministerio Público le solicita a la Corte pronunciarse con relación a los fallos absolutorios o los autos de archivo en procesos disciplinarios administrativos o judiciales que se encuentran ejecutoriados, cuando se tenga prueba de autoridad nacional o internacional, de que se trata de conductas oficiales que violan los derechos humanos o el derecho internacional humanitario para que sean demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa por el funcionario que expidió el acto, su superior inmediato o el Procurador General de la Nación, si se trata de fallos de carácter administrativo, o para que proceda el recurso de revisión, si se trata de fallos disciplinarios judiciales.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 734 de 2002.

B. Consideraciones

1. Unidad normativa

a. Con algunas expresiones de los artículos 122, 123 y 124.

El actor demanda la expresión "*sancionatorios*" que hace parte del inciso primero y del párrafo del artículo 123 de la Ley 734 de 2002 y las siguientes expresiones que hacen parte del artículo 125: "*a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código. La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional*".

La demanda, en lo esencial, se orienta a que la revocatoria de los fallos disciplinarios, consagrada en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de

2002, no se circunscriba únicamente a los de carácter sancionatorio, sino que proceda también en relación con los fallos absolutorios. No obstante, de prosperar los cargos formulados por el actor y de declarar la Corte la inexecutableidad de los preceptos acusados, el fallo resultaría inocuo, pues, con base en otros apartes normativos no demandados, la revocatoria seguiría circunscrita a los fallos sancionatorios. Por este motivo, la Corte extenderá su pronunciamiento a algunos apartes normativos que, si bien no fueron demandados por el actor, reproducen aquellos que si fueron acusados, pues se está en uno de aquellos eventos en los que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, hay lugar a integrar unidad normativa¹.

Entonces, a más de lo demandado, la Corte extenderá su pronunciamiento a:

- 1) Las expresiones "sancionatorias" y "sancionadas", que hacen parte del artículo 122.
 - 2) Las dos expresiones "sancionatorios", que hacen parte del artículo 124.
- b. Con el artículo 89, relativo a los "Sujetos procesales en la actuación disciplinaria".

De acuerdo con esta disposición, pueden intervenir como sujetos procesales en la actuación disciplinaria el investigado, su defensor y el Ministerio Público. Éste último cuando la actuación se adelante por el Consejo Superior o los Consejos Seccionales de la Judicatura, el Congreso de la República o cuando no ejerza el poder preferente. Estos sujetos, según el artículo 90, tienen facultades como las de solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas; interponer los recursos de ley y presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de sus fines.

De lo expuesto se infiere que si la Corte no integra unidad normativa entre los preceptos demandados y el artículo 89 ya citado, la decisión que emita carecería de sentido: De nada serviría que, mediante un fallo de inexecutableidad, se permita la procedencia de la revocatoria directa de los fallos disciplinarios absolutorios si en los casos de violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos no se reconoce a las víctimas o perjudicados la calidad de sujetos procesales, pues no podrían ejercer ninguna facultad en el proceso disciplinario. Por el contrario, si se afirma su carácter de sujetos procesales, se legitima su intervención procesal y se les permite impugnar el fallo absolutorio, solicitar su revocatoria o cuestionarlo ante la jurisdicción contenciosa.

Por lo tanto, el pronunciamiento de la Corte se extenderá también al artículo 89 de la Ley 734 de 2002.

2. Problemas jurídicos

De acuerdo con el actor, la improcedencia de la revocatoria directa de los fallos disciplinarios absolutorios, consagrada en las normas demandadas y en las que integran unidad normativa con aquellas, vulnera los derechos de las víctimas de las faltas disciplinarias a la verdad, a la justicia y a la reparación; el derecho de participación y el derecho de igualdad y es contraria a las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación.

Para establecer si le asiste razón o no al actor y determinar la exequibilidad o inexecutableidad de las normas que ocupan la atención de la Corte, se deben resolver los siguientes problemas jurídicos:

- a. ¿Es posible la existencia de víctimas de una falta disciplinaria?. En caso positivo, ¿en qué supuestos?.
- b. ¿En los casos de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, las víctimas o los perjudicados están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario?. De ser así, ¿con qué calidad pueden hacerlo?.
- c. ¿En esos eventos, qué derechos tiene la víctima de o el perjudicado con la falta disciplinaria?.
- d. ¿Las normas jurídicas que permiten la revocatoria directa, de oficio o a petición de parte, de los fallos disciplinarios sancionatorios y no de los fallos disciplinarios absolutorios, vulneran el Texto Superior?. Si ello es así, ¿en qué supuestos puede presentarse tal vulneración?.

3. Solución a los problemas jurídicos planteados

- a. ¿Es posible la existencia de víctimas de una falta disciplinaria?. En caso positivo, ¿en qué supuestos?.

Para solucionar el primero de los problemas jurídicos planteados, la Corte tendrá en cuenta 1) la índole del derecho disciplinario, 2) los distintos intervinientes en el proceso disciplinario, 3) la justificación de las limitaciones de la intervención del quejoso en esa actuación y 4) la situación excepcional que se presenta cuando se trata faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

1) La índole del derecho disciplinario

1. El derecho disciplinario comprende, por una parte, el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes. De otro lado, el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario.

De este modo, el derecho disciplinario, entendido como facultad estatal y como legislación positiva, está estrechamente relacionado con los fines estatales, con las funciones de las autoridades públicas, con los principios de la administración pública y, además, se rige, con las debidas matizaciones, por los principios que regulan toda expresión del derecho sancionador del Estado. Sobre este particular, la Corte, en la reciente Sentencia C-252-03, M. P. Jaime Córdoba Triviño, expuso:

"Una indagación por los fundamentos de la imputación disciplinaria remite a los fines esenciales del Estado pues una democracia constitucional como la colombiana, no obstante las imperfecciones que puedan advertirse y las múltiples limitaciones con que se cuenta para darle cabal desarrollo, está concebida, entre otras cosas, para servir a la comunidad, promover la prosperidad general; garantizar a todas las personas la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Nótese cómo la realización integral de la persona humana mediante la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el Texto Superior, hace parte fundamental del compendio de fines de la actuación estatal, situación esta compatible con la concepción del respeto por la dignidad humana como uno de los fundamentos del Estado social de derecho constituido.

En ese marco, las autoridades de la República, a través de las cuales actúa el Estado como personificación jurídica de la nación, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Esta orientación finalística de las autoridades de la República determina el fundamento de su responsabilidad y de allí que, de acuerdo con el artículo 6° Superior, ellas respondan por infringir la Constitución y la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esto es entendible: La atribución de función pública genera un vínculo de sujeción entre el servidor público y el Estado y ese vínculo determina no sólo el ámbito de maniobra de las autoridades con miras a la realización de los fines estatales, sino que también precisa el correlativo espacio de su responsabilidad, independientemente de la especificidad que en cada caso pueda asumir la potestad sancionadora del Estado.

Es por ello que el constituyente advirtió que cada servidor público debía tener claridad acerca de los criterios superiores con los que se vinculaba a la administración y de allí porqué exigió, en el artículo 122, que sólo entre a ejercer su cargo después de prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Además, una vez satisfecha esa exigencia, debe tener siempre presente que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que debe desarrollarse, según el artículo 209, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Entonces, nótese cuál es el fundamento de la imputación disciplinaria: La necesidad de realizar los fines estatales le impone un sentido al ejercicio de la función pública por las autoridades. Éstas deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario. De allí que la antijuridicidad de la falta disciplinaria remita a la infracción sustancial del deber funcional a cargo del servidor público o del particular que cumple funciones públicas.

Así, el derecho disciplinario es uno de los ámbitos del derecho sancionador del Estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados; que tiene un espacio de aplicación restringido en cuanto tan sólo recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; que formula una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y en el que se aplican los principios que regulan el derecho sancionador como los de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, responsabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem, entre otros, pero, desde luego, con las matizaciones impuestas por su específica naturaleza".

2) Los intervinientes en el proceso disciplinario

2. Según lo expuesto, entonces, a través del derecho disciplinario, el legislador configura faltas por la infracción de los deberes funcionales que incumben a los servidores públicos y a los particulares que cumplen funciones públicas y establece sanciones teniendo en cuenta la gravedad de la falta cometida. Para la imputación de la falta y la imposición de la sanción se sigue un procedimiento con estricto respeto de los principios de reconocimiento de la dignidad humana, legalidad, favorabilidad, ilicitud sustancial, culpabilidad, proporcionalidad, igualdad, debido proceso, presunción de inocencia, gratuidad, celeridad y ejecutoriedad. De acuerdo con esto, cuando se profiere un fallo disciplinario, se emite una decisión que constituye el punto de llegada de una actuación judicial o administrativa en la que se deben respetar los fundamentos constitucionales de la imputación disciplinaria y las garantías constitucionales y legales de trascendencia procesal. Esa decisión constituye, según el caso, cosa juzgada o cosa decidida por lo que allí fue objeto de debate.

De acuerdo con el régimen legal vigente, los intervinientes en el proceso disciplinario son la autoridad administrativa o judicial que adelanta el proceso, los sujetos procesales y el quejoso.

La autoridad que conoce del proceso puede ser judicial, cual es el caso de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, cuando investigan a magistrados, jueces y abogados; o también administrativa, como ocurre con las entidades administrativas a las que está vinculado el disciplinado, con las personerías y con la Procuraduría General de la Nación.

Los sujetos procesales son el investigado y su defensor y el Ministerio Público cuando no es la autoridad que conoce del proceso, ni ejerce la función de vigilancia administrativa. El investigado interviene en el proceso desde la indagación preliminar y hasta el fallo definitivo, puede solicitar pruebas, controvertir las decisiones que no le sean favorables interponiendo recursos ordinarios y extraordinarios, solicitar la revocatoria directa del fallo sancionatorio y acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar la legalidad de la actuación cumplida y del fallo emitido. Y el Ministerio Público, por su parte, interviene en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

El quejoso, finalmente, es la persona que pone la falta disciplinaria en conocimiento de la autoridad y como no se trata de un sujeto procesal, su intervención se limita, como lo plantea el Procurador General de la Nación, a la presentación y ampliación de la queja, a la facultad de aportar pruebas y recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio.

3) Justificación de la limitación de la intervención del quejoso en el proceso disciplinario

3. De acuerdo con lo expuesto, al quejoso no le asiste la calidad de sujeto procesal, pues se trata de la persona que pone en movimiento el aparato administrativo o judicial del Estado con miras a la investigación de una falta disciplinaria y la sanción de los responsables. De allí que sus facultades de intervención en el proceso sean limitadas pues si bien puede presentar la queja, ampliarla, aportar pruebas y recurrir la decisión de archivo de las diligencias y el fallo absolutorio, no está legitimada para otras intervenciones procesales como las de solicitar pruebas, recurrir las decisiones que se profieran en el proceso, distintas a las ya indicadas, y solicitar la revocatoria directa del fallo.

Esta limitación de la intervención del quejoso en el proceso disciplinario es compatible con la índole de los intereses que se debaten en éste. En el derecho disciplinario, el contenido de injusticia de la falta se agota en la infracción de los deberes funcionales que le asisten al sujeto disciplinable, es decir, en el desenvolvimiento de actos funcionales sin estricto apego al principio de legalidad que regula sus actos. Entonces, como la imputación disciplinaria no precisa de la vulneración de un bien jurídico, entendida tal vulneración como causación de un daño concreto o como la producción de un resultado materialmente antijurídico, no es posible afirmar la concurrencia de una persona afectada con la comisión de la falta. De allí que, en estricto sentido, en el proceso disciplinario no exista una persona afectada con la comisión de la ilicitud disciplinaria y que no sea posible legitimar a una persona para que intervenga en el proceso planteando un interés directo y alentando unas pretensiones específicas. Es decir, en el proceso disciplinario no hay víctimas y ello es consecuente con la índole de la imputación que en él se formula.

4. Para comprender las limitaciones de las atribuciones del quejoso en un proceso disciplinario debe tenerse en cuenta la distinta situación en que se hallan los particulares en el proceso penal y en el proceso disciplinario. Aquellos, en calidad de víctimas o perjudicados, pueden concurrir al proceso penal vigente como titulares de los derechos interferidos con las conductas punibles investigadas y hacerlo en calidad de sujetos procesales y pueden intervenir para que se realicen sus derechos al conocimiento de la verdad, a la realización de la justicia y a la reparación del daño causado. En cambio, no pueden concurrir al proceso disciplinario pues éste, por definición, remite a una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y no en la vulneración de derechos de terceros. De allí que, aparte de las faltas expresamente consagradas por la ley, la responsabilidad disciplinaria se genere por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la violación del régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley.

4) La situación excepcional que se presenta cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

5. El esfuerzo hermenéutico que hasta este momento ha emprendido la Corte se ha orientado a diferenciar la distinta naturaleza del proceso penal y del proceso disciplinario y a explicar, como consecuente con esa naturaleza, la diversa situación en que se hallan los particulares.

Así, mientras la imputación penal parte de la vulneración de bienes jurídicos relacionados con derechos de terceros, la imputación disciplinaria desvalora la vulneración de los deberes funcionales a cargo del servidor público. Por ello, mientras en el proceso penal un particular puede invocar la calidad de víctima o perjudicado y acceder a él en calidad de sujeto procesal, los particulares, si bien pueden tener acceso al proceso disciplinario, tienen un acceso limitado ya que sus facultades se apoyan en el interés ciudadano de propender por la defensa del ordenamiento jurídico, mas no en la vulneración de un derecho propio o ajeno.

6. Con todo, si bien esa es la situación generalizada que se advierte en el derecho disciplinario, la Corte no puede desconocer que existen algunos supuestos en los que la infracción del deber funcional del servidor público comporta tal grado de lesividad, que ella guarda una relación inescindible y directa con la violación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En efecto, de acuerdo con los numerales 5 a 11 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, son faltas disciplinarias gravísimas las siguientes:

5. Realizar cualquiera de los actos mencionados a continuación con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o social:

a. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;

b. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

c. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;

d. Traslado por la fuerza de miembros del grupo a otro.

6. Ocasionar, con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, por razón de su pertenencia al mismo, la muerte de uno o varios de sus miembros.

7. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario.

8. Someter a una o varias personas a privación de la libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley.

9. Infligir a una persona dolores o sufrimientos graves físicos o psíquicos con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación.

10. Ocasionar, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia.

11. Ocasionar la muerte en forma deliberada, por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma.

7. Como puede advertirse, estas faltas disciplinarias, si bien plantean la infracción del deber funcional que vincula al servidor público con el

Estado, se caracterizan por un contenido de injusticia tan marcado que, aparte de contrariar ese nexo especial de sujeción, afectan también derechos fundamentales del ser humano.

Faltas disciplinarias como el genocidio, la desaparición forzada, la tortura, el desplazamiento forzado o las violaciones al derecho internacional humanitario, por ejemplo, no sólo plantean el quebrantamiento del deber especial de sujeción que vincula al sujeto disciplinable con el Estado, sino que, además, involucran la afectación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario como supuestos mínimos de la convivencia pacífica en una sociedad civilizada.

Es decir, cuando se incurre en una de esas faltas, no sólo se está ante el quebrantamiento de las normas mediante las cuales el Estado disciplina a sus servidores o a los particulares que desempeñan funciones públicas, pues se está también ante el flagrante desconocimiento de derechos humanos en cuyo respeto no sólo está comprometido cada Estado en particular sino también, y quizá fundamentalmente, la comunidad internacional.

8. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido particularmente sensible a las implicaciones jurídicas de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Ello ha sido así al punto de afirmar, por ejemplo, en el ámbito del fuero militar, la ruptura del vínculo entre el delito y la actividad del servicio cuando la conducta adquiere una gravedad inusitada, como ocurre con los delitos de lesa humanidad. En estos casos, indicó la Corte en la Sentencia C-358-97, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se trata de conductas manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los derechos de la persona; que no guardan ninguna conexidad con las funciones constitucionales de la Fuerza Pública y que por ello deben ser excluidas de la justicia penal militar y conocidas por la jurisdicción penal ordinaria.

De igual manera, esta Corporación ha señalado que la exoneración de responsabilidad consagrada para los militares en el inciso segundo del artículo 91 de la Carta -obediencia debida- tiene un alcance limitado pues sólo se aplica cuando se establece que el inferior pudo tener una duda razonable acerca de la licitud de la orden, pero no cuando ésta es manifiestamente delictiva (Sentencia C-587-95, M. P. José Gregorio Hernández Galindo). Por ello a aquellas conductas manifiestamente ilegales y constitutivas de violaciones contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no puede aplicárseles esa causal de exoneración de responsabilidad. En ese sentido, es muy significativo que la Corte, en la Sentencia C-578-95, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, haya condicionado la exequibilidad del artículo 15 del Decreto 85 de 1989, que consagraba el régimen disciplinario de los militares, a que las órdenes violatorias de los derechos humanos no deben ser ejecutadas y a que en caso de ser cumplidas, el subalterno no podía alegar la obediencia debida para exonerarse de responsabilidad.

Como puede advertirse, entonces, el despliegue de conductas constitutivas de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario afecta la dignidad de la persona humana y cuestiona la valía y vigencia de los derechos humanos. Por esa especial gravedad, la comisión de conductas de es índole está llamada a producir consecuencias en diversos espacios jurídicos, incluido, para lo que aquí es materia de debate, el derecho disciplinario.

8. Por todo ello, cuando se trata de faltas disciplinarias constitutivas de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la situación en que se hallan las personas afectadas es muy diferente de aquella en que se encuentra el particular que, en calidad de quejoso, promueve una investigación disciplinaria, pues aquellas no solo están alentadas por el interés que le asiste a cualquier ciudadano para que se imponga una sanción al infractor de la ley disciplinaria, sino que, además de ese genérico interés, en ellas concurre la calidad consecuente con el daño que sobrevino, de manera inescindible, a la comisión de la falta disciplinaria.

En estos supuestos, el fundamento de la imputación disciplinaria sigue siendo la infracción del deber funcional del servidor público o del particular que desempeña funciones públicas. Es decir, la índole del ilícito disciplinario se mantiene. Lo que ocurre es que, a diferencia de lo que sucede con la generalidad de las faltas disciplinarias, en aquellas la infracción del deber plantea, de manera directa, la vulneración de derechos fundamentales. Es decir, esas faltas conducen a un agregado valorativo que, sin mutar la naturaleza de la imputación disciplinaria, lesionan derechos humanos y colocan a su titular en una situación calificada respecto de aquella en que se encuentra cualquier ciudadano interesado en el ejercicio del control disciplinario.

En ese sentido, para la Corte, si bien la regla general indica que en el derecho disciplinario no existen víctimas por cuanto las faltas remiten a infracciones de deberes funcionales y no a lesiones de derechos, de manera excepcional puede hablarse de víctimas de una falta disciplinaria cuando de la infracción del deber que la constituye surge, de manera inescindible y directa, la violación del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

b. ¿En los casos de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, las víctimas o los perjudicados están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario? De ser así, ¿Con qué calidad pueden hacerlo?.

9. Se ha indicado que en los procesos disciplinarios puede intervenir el quejoso, más no como sujeto procesal sino como un interviniente con atribuciones limitadas e interesado en la defensa del ordenamiento jurídico y no en la prosperidad de una pretensión particular y específica. Se ha concluido, además, que cuando una falta disciplinaria involucra la violación del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, pueden existir víctimas o perjudicados.

De acuerdo con ello, surge el interrogante ya planteado: ¿Cuándo se trata de las víctimas o perjudicados con la comisión de una falta disciplinaria que, a la vez, constituye una violación del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, ellas o éstos pueden intervenir en el proceso disciplinario?

Para la Corte, es claro que tales víctimas o perjudicados pueden intervenir en el proceso disciplinario, pues si un tercero, que no es víctima de falta disciplinaria alguna, puede acudir ante las autoridades administrativas o judiciales con el propósito de poner esa falta en su conocimiento y

si, en la actuación desatada con base en la queja por él instaurada, puede ejercer las limitadas facultades de intervención que le confiere la ley, ¿por qué no podría hacerlo una persona en quien concurre la calidad de víctima de o perjudicado con la falta disciplinaria a investigar?. Entonces, no cabe duda que la víctima o el perjudicado sí pueden concurrir ante las autoridades, poner la queja en su conocimiento e intervenir en la actuación a partir de ella desatada.

10. Ahora bien, en esos supuestos, ¿Con qué calidad intervienen la víctimas o los perjudicados?.

En principio, podrían hacerlo como simples quejosos, esto es, como terceros interesados en la defensa del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, en la investigación de la falta cometida y en la sanción de los responsables. No obstante, cabe plantearse el siguiente interrogante: ¿En el caso de las faltas disciplinarias en las que la infracción del deber remite a violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, las víctimas o los perjudicados con esos comportamientos se encuentran en la misma situación en que se halla cualquier ciudadano para intervenir en el proceso con la sola calidad de quejoso y con las muy limitadas atribuciones que a él se le reconocen?. O, por el contrario, ¿el contenido de injusticia del comportamiento, sin desnaturalizar la infracción de deberes funcionales como fundamento de la imputación disciplinaria, habilita a la víctima o al perjudicado para intervenir con una calidad superior a la de un simple tercero?. Para la Corte, es claro que la calidad de víctimas o perjudicados con tales faltas, los habilita para intervenir no sólo como interesados en la defensa del ordenamiento jurídico, sino como personas portadoras de un interés legítimo y directo en los resultados del proceso disciplinario.

Es decir, las víctimas o perjudicados son personas legitimadas para acceder al proceso dado que son los titulares de los bienes jurídicos vulnerados como consecuencia inescindible y directa de la infracción del deber implícita en la falta disciplinaria. Esta condición, convierte a las víctimas o a los perjudicados en portadores de un interés directo en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y en la realización de la justicia disciplinaria. Es decir, los habilita para intervenir, pero no como simples terceros, sino como verdaderos sujetos procesales.

11. La Corte se inclina por esta última interpretación pues el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado plantea un espacio en el que también se imparte justicia. Esto es así por cuanto se trata de un escenario en el que se imputa la comisión de conductas que han sido tipificadas como faltas y para las que se han previsto sanciones y de allí por qué, en la actuación que se promueve para que se demuestren aquellas y se impongan estas últimas, deban respetarse los contenidos del debido proceso. Claro, existen espacios de ejercicio del poder disciplinario que en estricto sentido no hacen parte de la rama jurisdiccional del poder público, como ocurre con aquellos que pertenecen a la administración o incluso a los particulares que ejercen esa potestad por delegación. No obstante, aún en tales supuestos, las autoridades disciplinarias despliegan una actividad con contenidos materiales propios de la función de administrar justicia. Si esto es así, en el ámbito del poder disciplinario existe también una legítima pretensión estatal orientada a la aplicación de la ley sustancial y, en caso que la falta imputada haya afectado a terceros, éstos pueden invocar sus derechos.

12. Podría argumentarse que con esta lectura constitucional se desnaturaliza el derecho disciplinario pues, de acuerdo con ella, parecería que la imputación que en él se debate remite a la vulneración de bienes jurídicos. También podría afirmarse que se desconoce que existen otros niveles de discusión de responsabilidad en los que es factible que la víctima invoque sus derechos. No obstante, en los dos casos, se trata de percepciones equivocadas.

En cuanto a lo primero, el fundamento de la imputación disciplinaria sigue siendo la infracción del deber funcional del servidor público. Como se indicó, la manifestación que la infracción de ese deber tiene sobre los derechos humanos es un plus que, sin mutar la naturaleza de tal imputación, coloca al particular en una situación diferente de aquella en que se encuentra cualquier ciudadano y que le permite acceder, en otras condiciones, a la actuación administrativa en la que aquella se formula. Es decir, esa situación concreta lo legitima para pretender, con argumentos adicionales a los de cualquier particular, la imputación de responsabilidad disciplinaria y la imposición de la sanción correspondiente.

Y en cuanto a lo segundo, no puede desconocerse que la víctima o el perjudicado con el comportamiento puede acudir a la jurisdicción penal y actuar en procura del reconocimiento de sus derechos o ejercer el derecho a la reparación del daño ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, se trata de un comportamiento que es susceptible de imputaciones diversas y por ello, así como permiten que se investigue penal y disciplinariamente al presunto responsable, legitiman también a la víctima o al perjudicado para intervenir en cada una de esas actuaciones con finalidades diversas. En una, para que se le atribuya una consecuencia a la infracción del deber funcional y, en otra, para que se le asignen consecuencias a la vulneración de derechos.

c. ¿Qué derechos tiene la víctima o el perjudicado en un proceso promovido por una falta constitutiva de una violación al derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario?

13. Hasta este momento, el concepto de víctima ha sido privativo del derecho penal. En este campo, durante mucho tiempo, a las víctimas se les reconoció una legitimidad ligada exclusivamente a sus intereses patrimoniales: Ya que el delito genera un daño social y un daño particular de connotaciones patrimoniales, las víctimas podían acceder al proceso penal sólo en procura de la realización de sus expectativas económicas pero de la reparación del daño social se ocupaba únicamente el Estado a través de sus servidores. Este era un espacio vedado para la víctima o el perjudicado con una conducta punible pues se temía que si a él accedía la víctima, se privatizara el ejercicio de la acción penal y el proceso se convirtiera en un ámbito idóneo para retaliaciones y vindictas.

Tal concepción relegó a la víctima a un papel secundario en el proceso penal y a una intervención sustancialmente limitada: Sólo podía concurrir al proceso cuando el presunto autor o partícipe había sido identificado, su interés era exclusivamente patrimonial, sólo tenía legitimidad para impugnar aquellas decisiones que afectaran esa pretensión económica y, por fuera de ello, estaba excluida de los espacios de discusión inherentes al esclarecimiento de la verdad de lo acaecido y a la realización de la justicia.

Ante ello, el panorama no podía ser más desalentador: El titular del bien jurídico vulnerado con el delito tenía un difícil acceso al proceso penal y, una vez en él, se le reconocían unas facultades sustancialmente limitadas e incompatibles con esa calidad. Además, cuando no existían

posibilidades de reparación del daño, su intervención terminaba por ser simplemente simbólica.

14. Esta concepción de la víctima y de sus derechos en el proceso penal fue puesta en crisis por el moderno constitucionalismo. Asumiendo que las democracias constitucionales se fundan en el respeto de la dignidad del ser humano y que este fundamento produce efectos en todos los ámbitos de ejercicio del poder público y respecto de todas las personas que en él se encuentran involucradas, se comprendió que los derechos de las víctimas de una conducta punible no se agotaban en la reparación del daño patrimonial causado con el delito, pues un Estado constitucional de derecho es prioritariamente un Estado de justicia y la justicia, en el caso del delito, no se agota simplemente en esa reparación patrimonial. Por lo tanto, se debían generar espacios para el reconocimiento a las víctimas de otros derechos, pues éstos resultaban ineludibles, al menos si de lo que se trataba era de hacer efectiva su dignidad y de realizar múltiples fines estatales que tocan con ella.

Haciendo eco de esa tendencia universal orientada a reconsiderar los derechos de las víctimas en el proceso penal, la Corte, en la Sentencia C-228-02, Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynnet, en la que modificó su jurisprudencia relativa a los derechos de la parte civil en el proceso penal, tras un detenido análisis de los derechos de las víctimas en el derecho internacional y comparado, concluyó lo siguiente:

"...tanto en el derecho internacional, como en el derecho comparado y en nuestro ordenamiento constitucional, los derechos de las víctimas y perjudicados por un hecho punible gozan de una concepción amplia-no restringida exclusivamente a una reparación económica- fundada en los derechos que ellas tienen a ser tratadas con dignidad, a participar en las decisiones que las afecten y a obtener la tutela judicial efectiva del goce real de sus derechos, entre otros, y que exige a las autoridades que orienten sus acciones hacia el restablecimiento integral de sus derechos cuando han sido vulnerados por un hecho punible. Ello sólo es posible si a las víctimas y perjudicados por un delito se les garantizan, a lo menos, sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación económica de los daños sufridos.

De tal manera que la víctima y los perjudicados por un delito tienen intereses adicionales a la mera reparación pecuniaria. Algunos de sus intereses han sido protegidos por la Constitución de 1991 y se traducen en tres derechos relevantes para analizar la norma demandada en el presente proceso:

- 1. El derecho a la verdad, esto es, la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real. Este derecho resulta particularmente importante frente a graves violaciones de los derechos humanos.*
- 2. El derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad.*
- 3. El derecho a la reparación del daño que se le ha causado a través de una compensación económica, que es la forma tradicional como se ha resarcido a la víctima de un delito.*

Aun cuando tradicionalmente la garantía de estos tres derechos le interesan a la parte civil, es posible que en ciertos casos, ésta sólo esté interesada en el establecimiento de la verdad o el logro de la justicia, y deje de lado la obtención de una indemnización. Ello puede ocurrir, por citar tan sólo un ejemplo, cuando se trata de delitos que atentan contra la moralidad pública, el patrimonio público, o los derechos colectivos o donde el daño material causado sea ínfimo -porque, por ejemplo, el daño es difuso o ya se ha restituido el patrimonio público- pero no se ha establecido la verdad de los hechos ni se ha determinado quién es responsable, caso en el cual las víctimas tienen un interés real, concreto y directo en que se garanticen sus derechos a la verdad y a la justicia a través del proceso penal.

No obstante, ello no significa que cualquier persona que alegue que tiene un interés en que se establezca la verdad y se haga justicia pueda constituirse en parte civil -aduciendo que el delito afecta a todos los miembros de la sociedad- ni que la ampliación de las posibilidades de participación a actores civiles interesados sólo en la verdad o la justicia pueda llegar a transformar el proceso penal en un instrumento de retaliación contra el procesado. Se requiere que haya un daño real, no necesariamente de contenido patrimonial, concreto y específico, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso. Demostrada la calidad de víctima, o en general que la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste, está legitimado para constituirse en parte civil, y puede orientar su pretensión a obtener exclusivamente la realización de la justicia, y la búsqueda de la verdad, dejando de lado cualquier objetivo patrimonial. Es más: aun cuando esté indemnizado el daño patrimonial, cuando este existe, si tiene interés en la verdad y la justicia, puede continuar dentro de la actuación en calidad de parte. Lo anterior significa que el único presupuesto procesal indispensable para intervenir en el proceso, es acreditar el daño concreto, sin que se le pueda exigir una demanda tendiente a obtener la reparación patrimonial.

La determinación en cada caso de quien tiene el interés legítimo para intervenir en el proceso penal, también depende, entre otros criterios, del bien jurídico protegido por la norma que tipificó la conducta, de su lesión por el hecho punible y del daño sufrido por la persona o personas afectadas por la conducta prohibida, y no solamente de la existencia de un perjuicio patrimonial cuantificable².

De acuerdo con lo expuesto, entonces, una concepción de los derechos de la víctima en el proceso penal, que sea consecuente con los cimientos del moderno constitucionalismo, no puede más que reconsiderar las limitaciones que afectaban su comparecencia al proceso y afirmar, sin ambivalencias, sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación; reformular los espacios generados para su intervención y revalidar el compromiso estatal de no defraudar la legítima expectativa de realización de esos derechos pues ella traduce, para un espacio particular, la realización de la democracia constitucional como Estado de justicia.

15. No obstante, en esta ocasión, la Corte se plantea una reflexión adicional: ¿Esa nueva lectura constitucional de los derechos de la víctima, es privativa del derecho penal, o, con las debidas matizaciones, puede extenderse al ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado y, en particular, a aquellos supuestos excepcionales en que concurren víctimas o perjudicados con ocasión de faltas disciplinarias constitutivas de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario?

Se ha indicado ya que en esos supuestos excepcionales existen víctimas o perjudicados con faltas disciplinarias y que éstos están legitimados

para concurrir al proceso disciplinario no como terceros sino como sujetos procesales y, desde luego, con todas las facultades que se reconocen a éstos. En ese marco, cabe interrogarse, ¿Cuál es el sentido de su intervención en ese proceso?. La respuesta es clara: Las víctimas o perjudicados con una falta disciplinaria constitutiva de una violación del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario están legitimadas para intervenir en el proceso disciplinario para que en éste se esclarezca la verdad de lo ocurrido, es decir, para que se reconstruya con fidelidad la secuencia fáctica acaecida, y para que en ese específico ámbito de control esas faltas no queden en la impunidad. Es decir, tales víctimas o perjudicados tienen derecho a exigir del Estado una intensa actividad investigativa para determinar las circunstancias en que se cometió la infracción al deber funcional que, de manera inescindible, condujo al menoscabo de sus derechos y a que, una vez esclarecidas esas circunstancias, se haga justicia disciplinaria.

16. Esto es así por cuanto, cuando un sujeto disciplinable ha infringido los deberes funcionales que le incumben como servidor público o como particular que desempeña funciones públicas y cuando esa infracción constituye también una violación del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, a las víctimas o perjudicados les asiste legitimidad para exigir del Estado el esclarecimiento de los hechos, la imputación de una infracción a los deberes funcionales del sujeto disciplinable, la formulación de un juicio de responsabilidad de esa índole, la declaración de tal responsabilidad y la imposición de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico. Es decir, en tales eventos, las víctimas tienen un derecho a la verdad y a la justicia disciplinarias pues la afirmación de su dignidad, el reconocimiento y realización de sus derechos y, por esa vía, la promoción de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo, no se circunscriben únicamente al ejercicio del poder punitivo del Estado sino que se extiende a todas las esferas de la vida pública y privada y, desde luego, también al ejercicio de la potestad estatal disciplinaria.

17. Estos derechos de las víctimas de las indicadas faltas disciplinarias son compatibles con la legitimidad de los distintos juicios de responsabilidad que pueden generarse a partir de una misma conducta y con los derechos correlativos que en cada uno de esos espacios le asisten al imputado.

En este sentido, es nutrida la jurisprudencia de esta Corporación en la que se admite la posibilidad de que a partir de un mismo hecho se generen imputaciones de distinta índole, como la penal y la disciplinaria, pues ello es consecuente con los diversos ámbitos de responsabilidad previstos por el ordenamiento jurídico. En cada uno de éstos ámbitos se pretende la demostración de un supuesto fáctico y la imposición de una sanción, penal o administrativa, y frente a cada uno de ellos existe una legítima pretensión estatal y una legítima oposición del investigado.

De la misma manera, en cada uno de esos ámbitos, y para los supuestos que aquí se analizan, existe una legítima expectativa de reconocimiento y realización de los derechos de las víctimas: En el proceso penal, ello se circunscribe a que se demuestre la vulneración de un bien jurídico, a que ese comportamiento no quede en la impunidad y a que se repare el daño causado. Y en el proceso disciplinario, se trata de demostrar la infracción del deber funcional del sujeto disciplinable y de imponer una sanción consecuente con ello.

18. Entonces, así como es legítimo que el Estado, a partir de un mismo hecho, promueva distintos juicios de responsabilidad y que el procesado despliegue sus derechos en cada uno de ellos; así también es legítimo que las víctimas o perjudicados ejerzan los derechos de que son titulares en cada uno de esos ámbitos de responsabilidad pues su derecho a la verdad y a la justicia se predica en cada uno de esos ámbitos y no sólo en uno de ellos.

Con todo, es claro para la Corte que en el proceso disciplinario, las víctimas no pueden pretender el reconocimiento del derecho a la reparación pues esta pretensión no está ligada directamente a la infracción del deber funcional que vincula al sujeto disciplinable con el Estado, sino que está vinculada con el daño causado al bien jurídico de que aquellas son titulares. Y bien se sabe que la protección de tales bienes jurídicos y la reparación del daño a ellos causado es inherente a la jurisdicción y escapa a la órbita del derecho disciplinario.

d. ¿Una norma jurídica que permite la revocatoria directa, de oficio o a petición de parte, de los fallos disciplinarios sancionatorios y no de los fallos disciplinarios absolutorios vulnera los derechos de las víctimas de las faltas disciplinarias?.

19. Hasta este momento, la Corte ha demostrado que por regla general no existen víctimas o perjudicados con una falta disciplinaria y que éstos sólo pueden concurrir, de manera excepcional, cuando se trata de faltas que constituyen violaciones del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos. Ha inferido también que en estos supuestos las víctimas o perjudicados están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario en calidad de sujetos procesales y, en consecuencia, para ejercer todas las facultades inherentes a ellos. Finalmente, ha concluido que esa intervención se orienta al reconocimiento de los derechos que tienen las víctimas al esclarecimiento y conocimiento de la verdad y a la realización de la justicia disciplinaria.

Con base en estos elementos de juicio, la Corte emprende ahora el estudio necesario para determinar si unas normas jurídicas que permiten la revocatoria directa, de oficio o a petición de parte, de los fallos disciplinarios sancionatorios y no de los fallos disciplinarios absolutorios, vulneran los derechos de las víctimas o perjudicados con las faltas disciplinarias. En esa dirección, la Corte 1) referirá el marco general de la revocatoria de los actos administrativos, 2) recordará el régimen de revocatoria de los fallos disciplinarios y 3) establecerá si la improcedencia de la revocatoria directa contra fallos disciplinarios sancionatorios vulnera los derechos a la verdad y a la justicia de las víctimas de las faltas disciplinarias constituidas por violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

1) Marco general de la revocatoria de los actos administrativos

20. Ya que la revocatoria de los fallos disciplinarios se enmarca en el régimen general de revocatoria de los actos administrativos, la Corte realiza algunas consideraciones relacionadas con este régimen.

Un Estado de derecho se rige por el principio de legalidad. Todos los poderes que en aquél se ejercen, incluida la administración, están vinculados por éste. De allí que la Carta Política, a través de su plexo de valores, principios, derechos y deberes, y particularmente a través de mandatos como los contenidos en los artículos 6, 29, 121, 122 y 209, sujete el ejercicio de la administración a ese principio. No obstante, como es posible que alguna actuación de la administración se sustraiga al efecto vinculante del principio de legalidad, el ordenamiento jurídico ha

previsto la posibilidad que sus actuaciones sean ajustadas a la ley. Los mecanismos para ello no han sido previstos directamente por el constituyente, quedando relegados, por lo tanto, a la función legislativa. En tal dirección, el legislador ha concebido instituciones como la vía gubernativa y la revocatoria directa. Además, puede haber lugar al control jurisdiccional de la actuación de la administración.

La revocación directa de los actos administrativos se encuentra regulada en los artículos 69 a 73 del Código Contencioso Administrativo. En ese régimen se consagran dos principios complementarios: Por una parte, la revocabilidad de los actos administrativos generales, impersonales o abstractos. Y, por otra, la inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto. El primero es la manifestación de la facultad de la administración de excluir un acto del mundo jurídico, bien para ajustar su ejercicio al ordenamiento jurídico o también para adecuarlo al interés público o social o por razones de equidad. El segundo es una necesaria consecuencia de la vinculación que sobre la administración ejerce la protección constitucional de los derechos adquiridos y el principio de seguridad jurídica.

Nótese cómo ese régimen y los principios en que se basa, guardan armonía con los fundamentos constitucionales de la administración pública. De una parte, porque la revocabilidad de los actos administrativos generales, impersonales y abstractos, le permite a la administración ajustar su actuación a la ley o adecuarla a las necesidades impuestas por el interés público o social o a la equidad y, de esta forma, orientarse a la realización de los fines que le asisten en una democracia. Y, de otra parte, porque la intangibilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, asegura los derechos adquiridos por los particulares y les garantiza que éstos sólo podrán ser removidos del mundo jurídico si se cuenta con su consentimiento expreso y escrito o si, en ausencia de él, así lo dispone la jurisdicción contencioso administrativa.

21. De acuerdo con el régimen general de revocatoria de los actos administrativos, consagrado en el Código Contencioso Administrativo, se tiene lo siguiente³:

a) Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona (Artículo 69 del Código Contencioso Administrativo).

Esta es una cláusula general que afirma la revocabilidad de los actos administrativos generales y abstractos. No obstante, esta cláusula está limitada pues, por una parte, no puede pedirse la revocación directa de actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa (Artículo 70) y, por otra, la petición de revocatoria, ni su decisión, reviven términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas ni dan lugar al silencio administrativo (Artículo 72).

b) No obstante, cuando se trata de un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no puede ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular (Artículo 73, inciso primero). Pero hay lugar a la revocatoria directa de esos actos sin el consentimiento del titular en dos hipótesis: Cuando se trate de actos presuntos, es decir, fruto del silencio administrativo positivo, o si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales (Artículo 73, inciso segundo)⁴.

Esta es una cláusula general de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto. De acuerdo con ella, los actos de esa índole no son revocables por la administración. Para que esa revocación proceda debe contarse con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho generado por ese acto. Sin embargo, el acto, pese a su carácter particular y concreto, es revocable sin el consentimiento del titular del derecho por él generado en las dos hipótesis ya indicadas: Si se trata de un acto presunto positivo o si es evidente que ocurrió por medios ilegales. Estas hipótesis constituyen causas legales de revocatoria de actos administrativos que operan como excepciones al principio de inmutabilidad de los actos administrativos particulares y concretos y que se orientan al aseguramiento de la legalidad de la actuación de la administración.

c) Siempre procede la revocatoria parcial de los actos administrativos cuando sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión (Artículo 73, inciso tercero).

22. De lo expuesto se infiere que, en general, un acto administrativo de carácter particular y concreto (i) sólo es revocable con el consentimiento expreso y escrito del particular y (ii) que si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, de forma excepcional, se permite que la administración disponga la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto en dos hipótesis: (i) si se trata de un acto administrativo fruto del silencio administrativo positivo y (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

2) Régimen de revocatoria de los fallos disciplinarios

23. La revocatoria directa de los fallos disciplinarios se encuentra consagrada en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002⁵. Las características fundamentales de tal régimen son las siguientes:

- La revocatoria procede contra fallos sancionatorios y no contra fallos absolutorios.

- Hay lugar a ella de oficio o a petición del sancionado. Es decir, la autoridad disciplinaria puede disponerla por sí misma o a petición de la persona en quien recayó la sanción. De acuerdo con esto, la eventual víctima de la conducta por la cual se investigó al servidor público no podría solicitar la revocatoria del fallo.

- El competente para revocar un fallo es el funcionario que lo profirió, su superior jerárquico o el Procurador General de la Nación. Este funcionario puede asumir directamente el conocimiento de una petición de revocatoria.

- Las causales para la revocatoria de un fallo sancionatorio son la infracción manifiesta de las normas constitucionales, legales o reglamentarias y la vulneración o amenaza manifiesta de los derechos fundamentales.

- Existe un presupuesto de procedibilidad consistente en que contra el fallo no se hubieren interpuesto los recursos ordinarios.
- La solicitud de revocatoria puede hacerse aún cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contenciosa, pero siempre que no se haya dictado sentencia. Si en el proceso se ha proferido sentencia, la revocatoria puede solicitarse por causa distinta a la que dio origen a la decisión judicial.
- Los requisitos para solicitar la revocatoria son la identificación de investigado y su dirección, la identificación del fallo y la sustentación de los motivos de inconformidad relacionadas con la causal invocada.
- La solicitud que no cumpla con tales requisitos se inadmite y si no se corrige dentro de los cinco días siguientes, se rechaza.
- El término para resolver la solicitud de revocatoria directa es de tres meses a partir de su recibo.
- La petición de revocatoria y su decisión no reviven términos para el ejercicio de acciones contencioso administrativas, no dan lugar a interponer recurso alguno y no permiten la aplicación del silencio administrativo.

3) ¿La improcedencia de la revocatoria directa de los fallos disciplinarios absolutorios, vulnera los derechos a la verdad y a la justicia de las víctimas de las faltas constituidas por violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario?

24. En el tema atinente a la revocatoria de los fallos disciplinarios, entran en tensión dos principios constitucionales: Por una parte, el principio de seguridad jurídica, y, por otra, el principio de justicia material.

El principio de seguridad jurídica lo hace bajo la forma del valor de cosa decidida que tiene el fallo disciplinario y bajo la forma del principio *non bis in ídem*, que rige en el ámbito del derecho sancionatorio del Estado. En virtud de ese principio, el disciplinado tiene derecho a que se mantenga y perdure en el tiempo la decisión definitiva proferida y a que ello sea así como un mecanismo de promoción de la convivencia pacífica.

Y el principio de justicia material lo hace bajo la forma del deber que tiene el Estado de promover la vigencia de un orden justo pues uno de los ámbitos abarcados por ese deber es el del derecho disciplinario: Al Estado también le incumbe el deber de investigar y sancionar las infracciones de los deberes funcionales imputables a sus servidores pues para ello ha radicado el poder disciplinario preferente en el Ministerio Público y ha establecido la jurisdicción disciplinaria.

25. Ahora bien. Ni el principio de seguridad jurídica, ni el principio de justicia material tienen valor absoluto. El primero, porque la imposibilidad absoluta de remover del mundo jurídico un fallo disciplinario, conduciría en muchos supuestos al sacrificio de la justicia material. Piénsese, por ejemplo, en la imposibilidad de revocar un fallo sancionatorio que se sabe, a buen seguro, fue proferido con manifiesto desconocimiento de la Constitución. Y el segundo, porque en aras de la promoción de un orden justo, a la administración no le está dado desconocer el efecto vinculante de sus propios fallos disciplinarios pues ello desconocería el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos y vulneraría el principio de seguridad jurídica. Piénsese, en este caso, en la incertidumbre generada por la revocatoria generalizada de los fallos disciplinarios.

26. En ese marco, ya que la Carta Política constituye un sistema armónico de mandatos de optimización, la tarea de regular de una manera u otra las distintas tensiones que se presentan entre tales mandatos le incumbe a la instancia legislativa del poder público. Este centro de poder es el legitimado para tomar las decisiones políticas requeridas para compatibilizar las tensiones que surgen ante el valor relativo de los principios constitucionales y ante la necesidad de armonizarlos de tal manera que se promueva la pacífica convivencia. Y ello es sano para una democracia: Es legítimo que el pueblo, a través de sus representantes, concurra a delinear los parámetros normativos que han de regular la vida en sociedad y a hacerlo de tal manera que pondere los distintos mandatos de optimización que se hallan en juego y que aspiran a realizarse en mayor o menor medida, de acuerdo con las posibilidades históricas y jurídicas.

La decisión legislativa contenida en las normas que en el caso presente ocupan la atención de la Corte, es un fiel reflejo del ejercicio de esa facultad de concreción de los principios constitucionales: La tensión entre, por una parte, el principio de seguridad jurídica y su manifestación a través del *non bis in ídem* y del principio de ejecutoriedad, y, por otra, el mandato de promoción de un orden justo y de realización de la justicia material, fue resuelta, en el ámbito del derecho disciplinario, permitiendo la revocatoria directa de los fallos sancionatorios pero no la de los fallos absolutorios.

De acuerdo con ello, cuando se trata de este último tipo de fallos disciplinarios, el legislador superó la tensión ya aludida dando primacía al principio de seguridad jurídica sobre el principio de justicia material y por ello no permite que la entidad de control reconsidere su decisión pues asume que la revocatoria del fallo operaría para agravar la situación del absuelto y encuentra que ello menoscaba gravemente el *non bis in ídem*.

27. No obstante, tampoco el legislador es absoluto en el ejercicio de esa facultad de ponderación de principios constitucionales en conflicto y de allí que las decisiones que tome en su tarea política y jurídica de armonizar la concreción de esos principios y que expresa bajo la forma de enunciados normativos, sean susceptibles de control constitucional; es decir, de una confrontación con el sistema de valores, principios, derechos y deberes consagrado en el Texto Superior y orientada a determinar su compatibilidad o incompatibilidad.

En tales situaciones, cuando el control constitucional se despliega, le incumbe al Tribunal Constitucional decidir si la ponderación realizada por el legislador es legítima o ilegítima y si las formulaciones legales a través de las cuales se expresa esa ponderación, deben permanecer en el ordenamiento jurídico o ser expulsadas de él. Desde luego, cabe precisar, que a la Corte le es dado acudir a esta optimización por principios por cuanto se trata de determinar el alcance de los derechos fundamentales interferidos por las normas jurídicas y no de restringirlos.

28. Con miras al control de constitucionalidad de unas reglas jurídicas que permiten la revocatoria directa de los fallos disciplinarios sancionatorios y no de los absolutorios, la Corte debe indicar, en primer lugar, que la materia disciplinaria no ha sido detenidamente regulada

por el constituyente.

Es cierto que el control disciplinario es expresamente referido en la Carta tanto cuando se determinan las funciones del Ministerio Público, como cuando se regula el control jurisdiccional disciplinario. De igual manera, es evidente que al poder disciplinario le son exigibles, con las debidas matizaciones, las garantías configuradas para el ejercicio del poder punitivo del Estado.

Con todo, la regulación constitucional del poder disciplinario es claramente diferenciable de la regulación constitucional de otros ámbitos que han merecido una detenida atención del constituyente, como ocurre, por ejemplo, con el poder penal del Estado. Aquella es una regulación menos puntual, más genérica y por ello, de forma correlativa, involucra el reconocimiento de un mayor espacio de acción para la instancia legislativa. Esta Corte así lo ha reconocido, por ejemplo, al aceptar la amplia facultad del legislador para estructurar el régimen disciplinario, tanto en materia de ilícitos como de sanciones.

De lo expuesto se sigue que el control de constitucionalidad a emprender por esta Corporación, cuando se trata de normas legales que en materia disciplinaria resuelven la tensión entre los principios de seguridad jurídica y justicia, debe ser un control moderado y no un control estricto. De lo contrario, la jurisdicción estaría desconociendo la genérica regulación que el constituyente hizo de la función disciplinaria y estaría limitando indebidamente un espacio de poder que el mismo constituyente concibió como idóneo para la amplia realización del principio democrático.

29 Ateniéndose a esos parámetros, la Corte advierte que, en el caso de los fallos disciplinarios absolutorios, la ponderación realizada por el legislador entre los principios de seguridad jurídica y justicia consulta criterios de razonabilidad: Es consecuente con el hecho que en el proceso disciplinario se imputa la infracción del deber funcional del sujeto disciplinable con el Estado y no la lesión de derechos ajenos; con la inexistencia de víctimas en las faltas disciplinarias y con la posibilidad con que cuenta la administración de demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Todas estas circunstancias avalan la decisión legislativa de dar primacía al principio *non bis in ídem* sobre el principio de justicia material: Si el contenido de injusticia de la falta disciplinaria no desborda la simple infracción del deber funcional que vincula al sujeto disciplinable con el Estado, es legítimo que el legislador decida que los fallos absolutorios no sean objeto de revocatoria directa pues, aparte de los propios intereses estatales, no existen otras expectativas que atender y que sean susceptibles de conducir a una regulación legal diversa. Por lo tanto, es razonable que se dé prioridad al derecho que le asiste al investigado a que la decisión proferida a su favor se torne inmutable y no sea susceptible de revocatoria directa.

30. Con todo, como lo expuso la Sala en su momento, cuando se trata de faltas que constituyen violaciones del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos, sí existen víctimas o perjudicados y éstos están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario en calidad de sujetos procesales, para que se reconozcan y realicen sus derechos al esclarecimiento y conocimiento de la verdad y a la realización de la justicia disciplinaria. Por ello, su exclusión como sujetos procesales en la actuación disciplinaria y la imposibilidad que puedan solicitar la revocatoria del fallo absolutorio, o de la decisión de archivo de la actuación que tiene efectos equivalente, o que tal revocatoria sea declarada de oficio, son decisiones legislativas irrazonables: Constituyen, entre otras cosas, limitaciones arbitrarias de los derechos a la verdad y a la justicia que les asisten a la víctima o a los perjudicados con una falta disciplinaria gravísima, potencialmente lesiva de derechos fundamentales.

En efecto, no es constitucionalmente legítimo que en aquellos supuestos en que el contenido de injusticia de la falta disciplinaria desborda la simple vulneración del deber funcional que le asiste al sujeto disciplinable y se extiende de tal manera que compromete derechos fundamentales de terceros, se prevea un régimen de la revocatoria directa del fallo, o de la decisión que tenga efectos equivalente, similar al previsto para aquellos supuestos en que la ilicitud de la falta se agota en la sola infracción de ese deber. Cuando en ese tipo de eventos se profiere un fallo absolutorio o una decisión de archivo, éstas decisiones no solo tocan con intereses estatales, sino también con la expectativa legítima que tienen las víctimas o perjudicados con esos comportamientos, el Estado y la comunidad internacionales de que se establezca la verdad y se haga justicia, expectativa que, por lo demás, se ve defraudada.

Si esto es así, el legislador, en ese tipo de casos, no puede ejercer su capacidad de configuración normativa ignorando, en materia de revocatoria de fallos disciplinarios y decisiones equivalentes, el menoscabo inferido con la falta al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, la lesión de bienes jurídicos ajenos y los derechos que les asiste a las víctimas o perjudicados de conocer la verdad de lo acaecido y a que se realice justicia disciplinaria. Luego, si estos derechos pueden verse afectados con un fallo absolutorio o decisión de archivo, el legislador se halla en el deber de suministrar herramientas que le permitan a la misma autoridad disciplinaria ajustar su decisión a la Constitución y a la ley.

31. No proceder de esa manera, conduce a un claro desconocimiento del efecto vinculante que tienen en el orden interno tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario, a vulnerar los derechos a la verdad y a la justicia que les asiste a tales víctimas o perjudicados con tales faltas disciplinarias y, además, a infringir otros preceptos superiores:

- Plantea el desconocimiento del contenido esencial del derecho fundamental al debido proceso de las víctimas pues éstas quedarían excluidas del proceso en el que se formula la imputación disciplinaria.

- Conduce a un quebrantamiento de las funciones que el constituyente le ha atribuido en materia de control disciplinario a la Procuraduría General de la Nación, ya que resulta inconcebible que ésta se halle impedida para revocar una decisión que, en un punto tan álgido como el del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sabe, a buen seguro, es manifiestamente contraria a la Constitución y a la ley.

- Involucra, igualmente, una grave fractura en el mandato superior de igualdad en la formulación del derecho pues la víctima quedaría sometida a un régimen legal discriminatorio en relación con el previsto, en ese punto, para el investigado.

- Finalmente, plantea un injustificado distanciamiento del derecho de participación pues las víctimas de tales comportamientos no podrían acceder a la actuación disciplinaria con miras a promover una decisión legítima.

32. Entonces, en general, la improcedencia de la revocatoria directa contra los fallos disciplinarios absolutorios o la decisión de archivo de la actuación es legítima, pues resulta coherente con la Carta la decisión legislativa de dar primacía, en ese ámbito del derecho sancionador del Estado, al derecho a la seguridad jurídica que ampara al investigado sobre el derecho de justicia material.

Con todo, dada la necesidad de conciliar el alcance del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de los contenidos materiales del debido proceso, del derecho de igualdad, del derecho de participación y de los derechos de las víctimas, como también las funciones de la Procuraduría General de la Nación, con el régimen de la revocatoria de los fallos absolutorios o decisiones de archivo, la Corte declarará exequibles los apartes demandados del artículo 123 y los citados apartes de los artículos 122 y 124 en el entendido que cuando se trata de faltas constitutivas de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, también procede la revocatoria del fallo absolutorio y del auto de archivo. Tal revocatoria procede de oficio o puede ser solicitada por la víctima o los perjudicados, aunque con las limitaciones derivadas de la interposición de recursos, y la competencia para su decisión recae en el funcionario que profirió el fallo o en el superior o en el Procurador General.

La Corte, además, declarará exequible el artículo 89 de la Ley 734 de 2002 en el entendido que las víctimas o perjudicados de las faltas disciplinarias que constituyan violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario también son sujetos procesales y titulares de las facultades a ellos conferidos por la ley.

Finalmente, la Corte declarará exequible el aparte demandado del artículo 125 de la Ley 734 de 2002, pues él regula la revocatoria a solicitud del sancionado como uno de los supuestos de la revocatoria de los fallos disciplinarios y no tiene incidencia alguna en la revocatoria de los fallos absolutorios proferidos en las hipótesis que aquí se han planteado.

Con estas decisiones se le da al proceso disciplinario, una estructura armónica con el valor preferente que en el moderno constitucionalismo se les reconoce a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

33. No desconoce la Corte que en la Sentencia C-004-03, se condicionó la revisión de las sentencias absolutorias o decisiones con efecto equivalente proferidas en procesos por delitos constitutivos de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, a la existencia de un pronunciamiento judicial interno o de una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos aceptada formalmente por nuestro país en la que se haya constatado la existencia del hecho nuevo o de la prueba no conocida al tiempo de los debates.

Ese condicionamiento resulta comprensible dada el carácter de *última ratio* del derecho penal; el alcance de las penas a que hay lugar en él y el valor de cosa juzgada que les asiste a las decisiones que ponen fin al proceso. No obstante, ese condicionamiento no puede aplicarse al caso de la revocatoria de los fallos disciplinarios absolutorios o a las decisiones de archivo de la actuación pues el derecho disciplinario no es un instrumento que opere como razón última para el control de la desviación, ni las sanciones a que en él hay lugar remiten a la restricción de un derecho fundamental como la libertad, ni tampoco las decisiones que en él se profieren, con excepción de las que están a cargo de la jurisdicción disciplinaria, hacen tránsito a cosa juzgada.

Estas particularidades del derecho disciplinario suministran un distinto contexto de análisis para efectos de la determinación de las condiciones en que debe operar la revocatoria de los fallos disciplinarios absolutorios o la decisión de archivo de la actuación y permiten que haya lugar a tal revocatoria prescindiendo de tal exigencia.

VI. 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:

Primero. Declarar EXEQUIBLES las expresiones "*sancionatorios*" y "*del sancionado*", que hacen parte del artículo 122 de la Ley 734 de 2002, en el entendido que cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la expresión "*sancionatorios*" que hace parte del inciso primero y del párrafo del artículo 123 de la Ley 734 de 2002, en el entendido que cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, también procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación.

Tercero. Declarar EXEQUIBLES las dos expresiones "*sancionatorios*" que hacen parte del artículo 124 de la Ley 734 de 2002, en el entendido que cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, también procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, las expresiones "*a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código. La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional*" que hacen parte del artículo 125 de la Ley 734 de 2002.

Quinto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 89 de la Ley 734 de 2002 en el entendido que las víctimas o perjudicados de las faltas disciplinarias que

constituyan violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario también son sujetos procesales y titulares de las facultades a ellos conferidos por la ley.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la gaceta de la corte constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

El suscrito secretario general (E) de la corte constitucional hace constar:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Los eventos en los cuales la Corte puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas no demandadas son excepcionales, pues "En principio, la Corte Constitucional no es competente para conocer de oficio las disposiciones legales. La Constitución exceptúa, de este principio general, cierto tipo de normas cuyo control previo o de oficio es necesario para preservar otros principios del ordenamiento jurídico. No obstante, las leyes ordinarias expedidas por el legislador en uso de sus facultades propias, que no incorporan tratados internacionales, no pueden ser conocidas por esta Corporación, sino previa demanda ciudadana. || Ahora bien, excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. || En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. || En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo. || Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que

la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que "es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad. || Salvo los tres casos mencionados, no es conducente, de ninguna manera, la integración de la unidad normativa". Corte Constitucional, Sentencia C-539-99.

2. Con este pronunciamiento se consolidó una línea jurisprudencial ya planteada en las Sentencias C-740-01, C-1149-01 y SU-1184-01.

3. En la doctrina se distingue entre la legitimidad de un acto, entendida como su compatibilidad con la ley, y la conveniencia de un acto, entendida como su armonía con el interés público o social. De esa distinción se infiere que el cuestionamiento de la legitimidad de un acto da lugar a su anulación, en tanto que su desarmonía con el interés público o social da lugar a su revocatoria. No obstante, en nuestro país el régimen general de la revocatoria de los actos administrativos prevé como causas situaciones ligadas a la constitucionalidad y legalidad del acto, al interés público o social y a la equidad. Es decir, la revocación de los actos de la administración, en estricto sentido, no se ajusta al carácter de que ella se ha dotado en otros contextos.

4. Es preciso advertir que la jurisprudencia contencioso administrativa ha realizado dos interpretaciones del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, relativo a la revocatoria directa de los actos administrativos de efectos particulares y concretos.

De acuerdo con la primera de tales interpretaciones, esa disposición consagra una sola excepción al principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto: Hay lugar a la revocatoria directa de un acto de esa índole, sin el consentimiento del particular, cuando se trata de un acto producto del silencio administrativo positivo y se incurrió en él por medios ilegales. Esta postura se advierte, por ejemplo, en el auto del 2 de mayo de 1996, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

De acuerdo con la segunda interpretación, el artículo citado consagra dos excepciones al principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto: La primera, cuando se trata de actos administrativos presuntos, los que pueden revocarse con base en las causales consagradas en el artículo 69 de ese Estatuto; la segunda, cuando se trata de actos que ocurrieron por medios ilegales. Esta interpretación se advierte, por ejemplo, en la Sentencia del 16 de febrero de 2001 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en la Sentencia de 16 de julio de 2002 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esa Corporación.

La Corte Constitucional inicialmente se inclinó también por la primera interpretación. Así se advierte, por ejemplo, en las Sentencias T-584-92, T-347-94, T-144-95, T-189-95, T-202-95 y T-246-96. No obstante, desde un precedente de 1993, admitió que con base en el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la administración podía revocar directamente un acto expreso de carácter particular o concreto, sin el consentimiento del particular, si era evidente que había ocurrido por medios ilegales. Esta línea jurisprudencial se advierte en las Sentencias T-230-93, T-376-96, T-639-96 y T-336-97. Esta interpretación, desde luego, es mucho más compatible con los fundamentos constitucionales de la institución y con el condicionamiento de la protección que la Constitución confiere a los derechos, a su adquisición con arreglo a las leyes civiles.

5. El texto de estas disposiciones es el siguiente:

Artículo 122. Procedencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió.

Artículo 123. Competencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá el fallo sustitutivo correspondiente.

Artículo 124. Causal de revocación de los fallos sancionatorios. Los fallos sancionatorios son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deben fundarse. Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

Artículo 125. Revocatoria a solicitud del sancionado. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional.

La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador.

Artículo 126. Requisitos para solicitar la revocatoria de los fallos. La solicitud de revocatoria se formulará dentro de los cinco años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo, mediante escrito que debe contener:

1. El nombre completo del investigado o de su defensor, con la indicación del documento de identidad y la dirección, que para efectos de la

actuación se tendrá como única, salvo que oportunamente señalen una diferente.

2. La identificación del fallo cuya revocatoria se solicita.

3. La sustentación expresa de los motivos de inconformidad relacionados con la causal de revocatoria en que se fundamenta la solicitud.

La solicitud que no reúna los anteriores requisitos será inadmitida mediante decisión que se notificará personalmente al solicitante o a su defensor, quienes tendrán un término de cinco días para corregirla o complementarla. Transcurrido éste sin que el petionario efectúe la corrección, será rechazada.

Artículo 127. Efecto de la solicitud y del acto que la resuelve. Ni la petición de revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas.

Tampoco darán lugar a interponer recurso alguno, ni a la aplicación del silencio administrativo".

Fecha y hora de creación: 2024-07-17 10:16:15